



**FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES SEDE
SEDE ACADÉMICA ARGENTINA**

MAESTRÍA EN DISEÑO Y GESTIÓN DE PROGRAMAS SOCIALES

TÍTULO DE LA TESIS: La intervención intersectorial estatal en el abordaje territorial en Argentina: El modelo del Programa el Estado en tu Barrio (2016-2019).

AUTORA: Mariana Arévalo

DIRECTORA: Analía Otero

FECHA: Diciembre 2021

RESUMEN

La presente Tesis reflexiona acerca de la posibilidad del diseño y la implementación de modelos de gestión que tiendan a la coordinación intersectorial en el abordaje territorial frente a la multidimensionalidad de los problemas sociales. El objetivo de esta investigación es explorar el caso del Programa El Estado en tu Barrio (en adelante EETB), un programa intersectorial e interjurisdiccional creado mediante la resolución número 44/2018 bajo la órbita de Jefatura de Gabinetes de Ministros de la Nación, como respuesta de política social a la desigualdad territorial de Argentina y a los efectos de consolidar la presencia sostenida del Estado de manera directa en los sectores vulnerados con perspectiva integral y federal. La complejidad de este radica en que al ser un programa intersectorial tuvo el desafío de, por un lado, coordinar la articulación intersectorial de múltiples entes de gobierno para realizar acciones conjuntas; por otro, plantear su implementación a partir de la cogestión y convenios con los niveles de gestión provinciales y locales y por último, la posibilidad del abordaje territorial desde la intervención social hasta la capacidad de recursos humanos, técnica y logística para llevarlo a cabo. En términos metodológicos, se analizará el programa desde un trabajo de tipo exploratorio por medio de entrevistas en profundidad a actores centrales de la implementación y del análisis documental que nos permite describir las estrategias, obstáculos y fortalezas de las posibilidades de coordinación intersectorial en el abordaje territorial. Para finalizar, se proponen herramientas para la implementación de programas sociales y los retos para avanzar en la ampliación de la política social en términos de coordinación intersectorial y del abordaje territorial como respuesta a la desigualdad social.

PALABRAS CLAVES: *Coordinación Intersectorial, Políticas Sociales Integrales, Abordaje Territorial.*

ABSTRACT

This Thesis reflects on the possibility of designing and implementing management models that tend to intersectoral coordination in the territorial approach in the face of the multidimensionality of social problems. The objective of this research is to explore the case of *El Estado en tu Barrio* (onwards, EETB), an intersectoral and interjurisdictional program created through resolution number 44/2018 under the orbit of the Headquarters of Cabinets of Ministers of the Nation, in response from social policy to the territorial inequality of Argentina and to the effects of consolidating the sustained presence of the State directly in the most vulnerable sectors with a comprehensive and federal perspective. The complexity of this program lies in the fact that, being an intersectoral program, it had the challenge of: on the one hand, coordinating the intersectoral articulation of multiple government entities to carry out joint actions; on the other hand, it proposes its implementation based on co-management and agreements with the provincial and local levels of management and finally, the possibility of a territorial approach from social intervention to the capacity of human, technical and logistical resources to carry it out. In methodological terms, the program will be analyzed from an exploratory type of work through in-depth interviews with central actors of the implementation and the documentary analysis that allows us to describe the strategies, obstacles and strengths of the possibilities of intersectoral coordination in the territorial approach. Finally, tools are proposed for the implementation of social programs and the challenges to advance in the expansion of social policy in terms of intersectoral coordination and territorial approach as a response to social inequality.

KEY WORDS: Intersectoral Coordination, Comprehensive Social Policies, Territorial Approach.

AGRADECIMIENTOS

A mi directora Analía, a quién le tengo una gran admiración, un agradecimiento muy especial por haber aceptado acompañarme sin dudarle en este proceso en un momento muy particular de pandemia, brindándome su tiempo, paciencia, respeto, tranquilidad, confianza, comprensión y, principalmente por todas sus sugerencias y transmisión de conocimiento.

A Lucía y al equipo del área de la Maestría por brindarme toda la información y consideraciones durante toda la trayectoria para poder presentar esta tesis.

A los entrevistados, los actores más importantes del trabajo, que me dijeron que si desde el primer momento y destinaron su tiempo y buena predisposición, insisto, en un contexto muy complejo para todos.

A mis amigas - colegas, Pauli, China, con quien compartimos las Ciencias Sociales, les agradezco por sus lecturas y sugerencias y principalmente, por su incondicionalidad en el proceso de construcción de esta tesis.

Al equipo de amigas, Jime, Gabo, Paz, y más, por el aguante y por apoyarme en la perseverancia para no rendirme.

A mi Familia, por la incondicionalidad y el amor de siempre, que me apoyan en todos los procesos, frustraciones, ansiedades y celebran conmigo los logros.

A todos, mi más sincero agradecimiento porque desde su lugar han acompañado y contribuido a la elaboración de esta tesis.

ÍNDICE

INTRODUCCIÓN.....	7
Introducción y Planteamiento del Problema.	7
Los problemas sociales y el abordaje territorial desde una perspectiva integral.....	7
Objetivos General y Objetivos Específicos	12
Estrategia Metodológica	12
Estructura de la Tesis	15
1. CAPÍTULO I.....	17
1.1 Marco Teórico: Política Social, Intersectorialidad y Territorialidad	17
1.2 Reconocimiento de la diversidad en la problemática social	19
1.3 Sistemas de Protección Social. Riesgos Sociales y reformas del Estado	22
1.4 Perspectiva Integral de la Protección Social	25
1.5 Coordinación intersectorial para la integralidad de la política social	27
1.6 Políticas Públicas, Intersectorialidad y Territorio.....	31
1.7 Contexto de la política social en Argentina y Antecedentes.....	34
1.7.1 Política social en Argentina	34
1.7.2 Antecedente. Plan Nacional de Abordaje Integral “Estar Ahí”	37
2. CAPÍTULO 2.....	42
2.1 El Estado en tu Barrio. Su historia: desde la formulación hasta su implementación	42
2.1.1 Marco Institucional del Programa El Estado en tu Barrio	46
2.2 La cuestión del diseño y la planificación del Programa El Estado en tu Barrio	49
2.3 Propuesta y dinámica de Ministerios y Organismos Nacionales en el Programa el Estado en tu Barrio.....	55
A- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	57
B- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires.....	58
C- Ministerio del Interior. Registro Nacional de las Personas	59
D- Administración Nacional de Seguridad Social. Anses.....	60
E- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación	62
F- Ministerio de Salud de la Nación.....	63
G- Ministerio de Transporte de la Nación. Sistema Único de Boleto Electrónico	64
H- Ministerio de Producción de la Nación. Secretaría de Energía	65
I- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. PAMI	66
J- Otros Organismos Nacionales	66
K- Ministerios de la Provincia de Buenos Aires	67

2.3.1 La articulación intersectorial sostenida para la ciudadanía	68
CAPÍTULO 3	70
3.1 El Estado En Tu Barrio: Hacia un modelo de coordinación intersectorial de abordaje territorial	70
3.2 El rol del Estado en el Programa el Estado en tu Barrio desde los agentes estatales entrevistados.....	71
3.3 La dinámica intersectorial del modelo operativo en el Programa el Estado en tu Barrio	80
3.4 La intervención estatal territorial en el Programa El Estado en tu Barrio	89
3.5 La coordinación intersectorial en el Programa El Estado en tu Barrio.....	99
4. CONCLUSIONES	104
4.1 Entre la controversia y el éxito. Baches en la coordinación intersectorial de abordaje territorial	104
4.2 El gerenciamiento social como herramienta diferencial para el avance de políticas sociales de coordinación intersectorial.....	107
BIBLIOGRAFÍA.....	109
Anexo I.....	114
Organismos Nacionales	114
Ministerios de la Provincia de Buenos Aires	120
Anexo II.....	122
Nomenclatura de Entrevistas	122
Dimensiones de análisis	123
Guía de Preguntas de Entrevistas	125
Entrevistas.....	128

INTRODUCCIÓN

Introducción y Planteamiento del Problema.

Los problemas sociales y el abordaje territorial desde una perspectiva integral.

En las últimas décadas se han producido redefiniciones importantes en materia de protección social en América Latina. Por un lado, se ha avanzado en el reconocimiento de que los problemas sociales presentan múltiples dimensiones y responden a causas muy variadas e interrelacionadas, por lo cual las intervenciones desde las políticas públicas deben articularse sobre esta multiplicidad de factores que afectan la vida social de las personas. Por otro, sin embargo, el reconocimiento del carácter multidimensional de las cuestiones sociales, choca con estructuras burocráticas estatales que suelen sectorizar las problemáticas sociales según sus ámbitos de intervención. A su vez, frente a la complejidad de la cuestión social, el Estado tiene un papel central en materia social y la noción de territorialidad en la política pública adquiere cada vez más fuerza en el marco de las intervenciones estatales, al menos en el plano discursivo, si bien no necesariamente en el diseño y la implementación de las políticas.

La crisis del 2001 en Argentina acentuó las desigualdades en el desarrollo y accesos a los servicios del Estado, entre las grandes ciudades y las pequeñas localidades y la ausencia del Estado Nacional en relación a la territorialidad. A partir del 2002, la política social retoma con fuerza la idea del rol del Estado con una intervención directa y profunda en materia social a través de estrategias de provisión y acceso universal a servicios públicos, implementación de programas integrales de reducción de la pobreza y la construcción de pilares no contributivos de protección social. Sin embargo, si bien se ha avanzado en los últimos años en la universalización de los servicios públicos, están presentes y arraigadas políticas segmentadas de protección, así como la persistencia de un desigual acceso a los servicios públicos en todo el territorio.

Como ya se mencionó, en Argentina desde el 2002, la tendencia en las políticas públicas avanzó en la recuperación del rol del Estado en la política social y en la intervención directa en la provisión de la seguridad social y, desde el 2008 en particular, se profundizó por parte del Estado la perspectiva territorial e intersectorial en

los modelos de intervenciones estatales. Esto conlleva, por un lado, a una mayor consideración de la diversidad y heterogeneidad del territorio argentino, y por otro, al pensar en términos de intersectorialidad y avanzar hacia abordajes integrales de la cuestión social. Sin embargo, hacia el 2015, faltaba profundizar en estrategias posibles y sostenibles de programas de articulación intersectorial para abordajes territoriales que generen reales intervenciones de los problemas sociales en conjunto con los distintos niveles de gestión y organismos del Estado a mediano y largo plazo. En este contexto surgió el Programa en Estado en tu Barrio (en adelante EETB).

En 2015, Mauricio Macri asumió el Gobierno del Estado Nacional por un período (2015-2019). Como consecuencia de un debate amplio sobre qué tipo de intervenciones estatales se llevarían a cabo en el abordaje territorial y a los efectos de dar respuesta a la necesidad de acercar el Estado a la ciudadanía, se implementó el Programa EETB, con presencia directa del Estado Nacional en los sectores en situación de vulnerabilidad social.

En base a lo expuesto, la presente tesis indaga en la dinámica de la articulación intersectorial y la intervención territorial del programa EETB bajo el supuesto de entenderlo como un modelo de coordinación intersectorial de abordaje territorial. El EETB es un programa intersectorial e interjurisdiccional que se creó en el año 2016 con el objetivo de acercar el Estado a la ciudadanía, brindando la posibilidad de realizar trámites y servicios de organismos y entes nacionales de manera directa y gratuita en los barrios vulnerabilizados vulnerados del país.

En relación al encuadre político del surgimiento de este Programa, su principal objetivo fue, en una primera instancia, lograr la utilización de los recursos públicos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos. Para ello, se buscó la colaboración de capacidades de gobierno que respondan a necesidades de los sectores en situación de vulnerabilidad social y a las demandas de la ciudadanía.

El Programa tenía la particularidad de formularse como una política territorial tanto intersectorial como interjurisdiccional, lo que planteaba 3 desafíos. En primer lugar, poder coordinar la articulación intersectorial de los organismos nacionales y provinciales para realizar acciones conjuntas; en segundo lugar, planteaba su implementación a partir de la cogestión con los niveles de gestión provinciales y locales; en tercer lugar, el abordaje territorial desde la capacidad de intervención social y de recursos humanos, técnica y logística para llevarlo a cabo.

Tal como su denominación lo plantea, el EETB buscó acercar el Estado a cada barrio del país, desde grandes ciudades hasta localidades pequeñas y rurales, principalmente en aquellos lugares donde no llegaba. En términos prácticos, si se toma el reto de pensar el programa desde una perspectiva de coordinación intersectorial en pos de políticas integrales, se pueden observar instrumentos operativos en el EETB que contribuyeron a viabilizar ese abordaje: el planeamiento participativo intersectorial, la capacidad institucional y el abordaje o gestión territorial.

Para analizar el Programa en términos de aportes en materia de política social, se introduce el concepto de políticas sociales integrales desde la perspectiva de expertos en la materia como Cecchini (2011), Martínez (2011) y Filgueiras (2015), entre otros, quienes realizan propuestas de avances en el diseño de los sistemas de protección social en América Latina hacia la consolidación de modelos integrales que promuevan la inclusión. En esta dirección, cobra importancia el reconocimiento y la garantía de la protección social, que se establecen como: *“La ciudadanía en su conjunto se transforma en sujeto de las políticas de protección y se logra una visión integral en las políticas sociales que combina como principios complementarios, no opuestos, la focalización como instrumento y la universalidad como fin”* (Cecchini y Martínez, 2011:14). De acuerdo a los expertos, el horizonte de acción de los Estados debe ser hacia la consolidación de este tipo de políticas e implica pensar en base a estrategias con mirada multidimensional de la problemática social, a través de la búsqueda de mayor coordinación y sinergias entre diferentes sectores y programas del Estado (Cecchini, Filgueira, Martínez, Rossel, 2015).

En la actualidad, para llevar a cabo políticas integrales en la protección social, es necesario realizar *“cambios en la definición sustantiva de cómo implementar políticas sociales y una compleja transformación en el modo, alcance e intensidad con que los Estados intervienen y gestionan la cuestión social”* (Cunill-Grau, Repetto, Bronzo, 2015:410). A su vez, los autores, profundizan y hacen énfasis en la idea de gestión e implementación de las políticas basada en la intersectorialidad, el vínculo de las relaciones intergubernamentales y el gobierno de la proximidad y, los cambios operativos: *“desde la reformulación de procesos más densos de gobierno, coordinación y gestión de los sectores gubernamentales, así como estos y los distintos niveles de gestión”* (Cunill-Grau, Repetto, Bronzo, 2015:410).

En un contexto en donde aún no está zanjada la discusión sobre cómo avanzar pragmáticamente en el abordaje territorial de la cuestión social y habiendo cierto vacío

de experiencias o investigaciones al respecto, el Programa EETB desafió el modo vigente de intervenciones sectoriales y aisladas y planteó la posibilidad de llevar a cabo una política desde la coordinación intersectorial en el abordaje territorial.

Analizar la intensidad de la colaboración intersectorial como indicador de la integralidad de la política social, lleva a considerar la inclusividad en el ciclo de las políticas de los distintos actores, desde la planificación hasta la evaluación, las posibilidades de articulación en la práctica hasta las resistencias institucionales. En otras palabras, se analizan las reglas de juego, las capacidades técnicas y culturales, las lógicas de gestión de los actores, el intercambio de información y comunicación. Como sostienen autores expertos en la temática, todo este conjunto de factores, así como también la trayectoria y las políticas anteriores, deben ser considerados para analizar la propensión de los sectores para que las acciones colaborativas puedan establecerse de manera efectiva (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015).

El presente trabajo exploratorio, analiza y describe el programa EETB desde las nociones de coordinación intersectorial y territorialidad por parte del Estado en materia de política social. Para ello, se recogió la opinión de los coordinadores territoriales de diversos organismos que participaron en la implementación del Programa. La relevancia del rol de los coordinadores reside en que su experiencia abarca desde las decisiones y lineamientos estratégicos generales hasta la articulación y la gestión institucional para implementar el Programa y la factibilidad en el abordaje territorial.

Para este análisis, cobra relevancia poner en juego la concepción, diseño e implementación del EETB como modelo intersectorial de intervención social y fundamentalmente con énfasis en lo territorial. El EETB cuestiona la territorialidad como eje de la política social, al reconocer la fragmentación y desigualdad territorial del país y el acceso inequitativo a las instituciones del Estado. A partir de allí, se incluye en el análisis la necesidad de la presencia del Estado en el abordaje territorial y la descentralización de los servicios públicos, ya que su efectivización ampliaría el acceso a la ciudadanía.

A través de la articulación de los postulados teóricos con los datos y las experiencias de quienes formaron parte del EETB, se reflexionará sobre el impacto y la relevancia del programa, las debilidades, las capacidades institucionales de los diferentes entes de gobierno, la viabilidad política institucional de la gestión territorial y el análisis de los resultados del mismo. A partir de ello, se intentará discernir cuáles fueron los aspectos y elementos para llevar a cabo la implementación y el abordaje

territorial del programa, así como también los alcances y dificultades de la coordinación intersectorial e interjurisdiccional.

Este trabajo de tesis invita a un análisis del modelo de intersectorialidad, que tiene como uno de sus principales fundamentos la colaboración entre distintos sectores gubernamentales para el logro de abordajes integrales a problemas sociales. En la implementación del Programa EETB, se indagará sobre los alcances y límites del modelo. Se considera que se trata de un caso inédito en la coordinación intersectorial y de abordaje territorial, debido a que –más allá de la normativa básica y formal- según la búsqueda de antecedentes, se encuentran ejemplos como el Plan Nacional de Abordaje Territorial, "*Plan Ahí-Ahí, en el Lugar*"¹ (Decreto 621/2008) con perspectiva de una planificación integral para el desarrollo humano, pero sin evidencias respecto a la aplicación del modelo de coordinación interministerial. Se trata de ejemplos de abordajes territoriales aisladas y sectorializadas, como equipos de unidades móviles de Anses, Renaper y Salud. En este sentido, cabe aclarar que no se encuentran casos preexistentes en el país de programas que requieran y hagan factible la coordinación intersectorial en el abordaje territorial con perspectiva integral.

Frente a esto, se generan las siguientes preguntas. ¿Cuáles son los aportes del Programa en términos de la dinámica intersectorial? ¿Cuáles son los desafíos para la implementación de programas de abordaje territorial a nivel federal? ¿Cómo funciona la intersectorialidad y la territorialidad en un contexto de necesidad de abordaje multidimensional de los problemas sociales? ¿Qué nuevos conceptos y herramientas trae en relación a la implementación de programas sociales con perspectiva intersectorial? ¿Cuál es el rol del Estado en las intervenciones estatales territoriales? ¿Cómo impacta el programa en términos de territorialidad? ¿Y de abordaje social?

¹ Plan Ahí-Ahí, en el Lugar. Decreto 621/2008. Publicada en Boletín Nacional el 11/05/2008. Los lineamientos del Plan Nacional de Abordaje Integral (Abril 2008 a diciembre 2015), en el ámbito del citado Consejo Nacional de la Presidencia de la Nación. El plan tiene como objetivos específicos mejorar la calidad de vida de las comunidades a través de la realización de obras de urbanización, infraestructura y servicios públicos. Está destinada a el desarrollo de las personas, familias y comunidades, priorizando las zonas en situación de alta criticidad, ya sean localidades rurales, parajes, población dispersa, grandes aglomerados o comunidades étnicas. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/decreto-621-2008-139544>

Objetivos General y Objetivos Específicos

Considerando lo antedicho, este trabajo propone como objetivo general describir la dinámica y evolución del Programa El EETB en el periodo 2016-2019 aportando a la comprensión del modelo de coordinación intersectorial de abordaje territorial para el avance de la política social integral en el contexto nacional.

Entre los objetivos específicos se considera:

- Describir las experiencias de coordinación y articulación intersectorial en la implementación del Programa El Estado en tu Barrio en el periodo 2016-2019.
- Identificar las capacidades institucionales de los Ministerios, Organismos y de los niveles de gestión para la implementación del Programa El Estado en tu Barrio en el periodo 2016-2019.
- Indagar las percepciones y consideraciones de los actores (coordinadores territoriales) sobre distintos aspectos del programa y el rol del Estado Nacional en la política social.
- Analizar el Programa El Estado en tu Barrio en el periodo 2016-2019 y su alcance en relación al abordaje territorial.
- Evaluar el alcance, los obstáculos y fortalezas de la implementación del Programa El Estado en tu Barrio 2016-2019 como programa intersectorial.

Estrategia Metodológica

El presente trabajo constituye un acercamiento fundamentalmente descriptivo y analítico en torno a las nociones de coordinación intersectorial y abordaje territorial por parte del Estado en la implementación del Programa EETB, en donde se pusieron en juego y se articularon la concepción, diseño e implementación del mismo desde la perspectiva de los coordinadores territoriales estatales que tuvieron intervención en su implementación

Para este análisis se parte del supuesto de que El Programa EETB puede ser considerado como un modelo de coordinación intersectorial o ser clasificado en grado de alcance de una coordinación intersectorial en el abordaje territorial.

Este trabajo propone un estudio exploratorio y contribuye a identificar conceptos y variables que podrán luego sugerir postulados a ser utilizados en programas futuros, indagando hasta qué punto el EETB se acerca a un modelo de coordinación

intersectorial y la capacidad y respuesta del Estado en términos de abordaje territorial de la problemática social. Cabe aclarar que el EETB no fue analizado en otros trabajos que hayan sido publicados.

En cuanto a la metodología utilizada, se combinó el uso de fuentes primarias y secundarias. Las fuentes primarias, se basaron en una muestra representativa e intencional. Se realizaron entrevistas en profundidad semiestructuradas a los coordinadores territoriales encargados de la implementación del Programa, siendo la opinión de los mismos el foco de análisis. Los coordinadores territoriales entrevistados pertenecían a los siguientes ministerios: Desarrollo Social de la Nación, Interior de la Nación, Educación de la Nación, Salud de la Nación, Jefatura de Gabinete de Nación, Energía de la Nación, PAMI, Trabajo de la Nación, Anses, Justicia de la Nación, Migraciones de la Nación, Sedronar, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires. Se consideró la elección de estos actores para entrevistas dado su rol en la Coordinación Territorial durante la implementación del Programa, los cuales tienen la visión, la experiencia y son el punto neurálgico del Programa entre las decisiones y lineamientos estratégicos, la articulación y gestión institucional para implementarlo y la factibilidad en el abordaje territorial.

A su vez, el criterio de selección de los Ministerios y organismos estuvo guiado por la dimensión en cuanto a oferta de servicios y trámites de seguridad social, y que ya contaban con equipos de abordaje territoriales, como Anses, Renaper. Asimismo, se optó por elegir organismos con intervención social importante y que se adaptaron al abordaje como Justicia y Salud y, otros que desafiantes construyeron equipo y propuestas para participar y brindar servicios y contención en el abordaje territorial, como Pami, Migraciones, Energía, Trabajo, Sedronar, Educación de la Provincia de Buenos Aires. Los ministerios de desarrollo social de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires fueron importantes por cumplir un rol transversal en el Programa, tanto desde su oferta programática como en su rol de coordinación en la implementación del abordaje territorial.

Se realizaron quince entrevistas abordadas desde una perspectiva cualitativa durante el segundo semestre de 2020, entre octubre y diciembre, que recogieron la opinión de actores que ocuparon los cargos de Coordinadores Territoriales en la implementación del EETB. Las entrevistas se instrumentaron por vía ZOOM a distancia, debido a que fueron realizadas en el contexto de emergencia sanitaria de

Aislamiento Social, Preventivo y Obligatorio (ASPO). En promedio se realizaron dos entrevistas por semana y se desgrabaron en el transcurso del mes de noviembre de 2020 a febrero de 2021.

La guía de preguntas para la entrevista se consolidó en cinco bloques y contiene diecinueve preguntas. El primer bloque introductorio contiene seis preguntas y están orientadas en términos generales a la opinión de los actores del Programa y su desarrollo macro en el transcurso de los cuatro años de su implementación, los bloques dos, tres y cuatro en base a los tres ejes prioritarios para el análisis de la dinámica de la articulación intersectorial en el abordaje territorial. El bloque dos sobre la implementación del programa contiene dos preguntas, el bloque tres, referido a la articulación intersectorial, contiene cuatro preguntas y, el bloque cuatro, que abarca el abordaje territorial, contiene tres preguntas. Por último, se contempló un bloque referido a las conclusiones y aportes que los actores quisieran realizar del Programa y de la entrevista en sí, y contiene cuatro preguntas². Se aclara que para resguardar el anonimato de quienes han sido entrevistados se los nombra con un número de referencia³ y datos generales que se adjuntan en anexo y se utiliza como código de referencia en las citas en el análisis del trabajo.

La perspectiva de análisis para abordar el material cualitativo de las entrevistas fue la reflexión y el análisis comparativo en relación a los ejes, las temáticas propuestas y el marco teórico.

Este trabajo que constituye un acercamiento descriptivo y analítico en torno a la noción de coordinación intersectorial y de abordaje territorial, y con ellos, todos los indicadores que hacen posible la construcción práctica de este término para abordarlo en términos analíticos y pensar en los modos de intervención del Estado y la factibilidad y transversalidad del mismo. Aquí es valioso rescatar las percepciones de los actores que tuvieron intervención en la implementación del EETB para lograr un acercamiento más sustantivo sobre las limitaciones, los obstáculos y las posibilidades que se abren a partir de la puesta en juego de un programa con estas características.

El análisis de fuentes secundarias se conformó en base a la legislación, acuerdos institucionales del EETB, normativa de los diferentes Ministerios y Organismos de la oferta e implementación de servicios y datos públicos del Programa. Asimismo, se

² En anexo 2 se presentan a los actores entrevistados, la guía de preguntas, las entrevistas desgrabadas y la estructura de la matriz de datos.

³ Ver anexo 2. Cuadro I. Entrevistas - Nomenclatura

utilizó material audiovisual y estudios académicos sobre la perspectiva integral de los sistemas de protección social, casos y ejemplos de Programas.

Además de relevar las principales características del EETB en términos de inserción institucional, regulación normativa, contexto de creación, objetivos, recursos y capacidades, se intentó captar sus modos de organización y articulación para la implementación en el abordaje territorial para identificar los posibles espacios de coordinación intersectorial e interjurisdiccional en tanto ámbito propicio para la construcción de proyecciones que pudieran ser incorporadas por las políticas y los programas sociales. Por último, en la revisión bibliográfica se procedió a incorporar aquellos autores que abordan los conceptos de política social integral, coordinación intersectorial y territorialidad. Además, se introdujo en teorías generales de sistemas de protección social, políticas sociales, coyuntura de intervención social estatal en Argentina e inclusión de derechos de la ciudadanía.

Estructura de la Tesis

El argumento de la presente tesis se desarrolla en cinco secciones y cuatro capítulos.

La primera sección corresponde a la introducción en donde se plantea la consideración de los problemas sociales como multicausales y la necesidad de abordajes territoriales en política social. A su vez, se fundamenta la relevancia y el interés de la investigación, el enfoque metodológico y la relevancia de la investigación.

La segunda sección corresponde al capítulo uno en donde se procura analizar las conceptualizaciones de diversos autores especialistas en Política Social, Intersectorialidad y Territorialidad. Al finalizar este capítulo se presenta el Programa “*Estar Ahí*” como política social de abordaje territorial, antecedente más inmediato del EETB.

La tercera sección corresponde al segundo capítulo en el que se describe la gestación del programa, el marco normativo e institucional y su dinámica de implementación, así como los organismos e instituciones participantes.

La cuarta sección corresponde al tercer capítulo y da cuenta del análisis de la política desde la perspectiva teórica propuesta. Para ello, se realizará un análisis de la dinámica de la experiencia y de relatos de agentes estatales entrevistados del programa,

abordando las dimensiones centrales: alcances de la articulación intersectorial y abordaje territorial.

Por último, se desarrollará la quinta sección, la cual fue dividida en dos partes. La primera, expresa las conclusiones que y hallazgos más relevantes que abonan a la dinámica propuesta, los avances en relación a la coordinación intersectorial por parte del modelo del EETB en el abordaje territorial, así como también las limitaciones existentes, planteando interrogantes para avanzar en políticas sociales intersectoriales de abordaje territorial. La segunda parte, hace mención al gerenciamiento social como línea complementaria para llevar adelante políticas intersectoriales de acuerdo a la evidencia del EETB.

Como agregado fuera de la estructura formal, se encuentra la Bibliografía, el Anexo I, con información utilizada y descriptiva de soporte, el Anexo II, donde se presentan a los actores entrevistados, la guía de preguntas y la estructura de la matriz de datos. Finalmente, se adjuntan las entrevistas realizadas.

1. CAPÍTULO I

1.1 Marco Teórico: Política Social, Intersectorialidad y Territorialidad

Dado los objetivos planteados, resulta necesario establecer algunos parámetros sobre conceptos claves que guían esta investigación. Entre ellos, se aborda el reconocimiento de la multidimensionalidad de factores que influyen en los problemas sociales y en la desigualdad como marco conceptual para pensar las intervenciones estatales territoriales. A su vez, se recorre la construcción de los sistemas de protección social en América Latina y luego en Argentina particularmente, para comprender el horizonte al que se apunta en materia de política social, que es la perspectiva integral de la protección social. Dentro de este marco, se propone el modelo de coordinación intersectorial como forma de llevar adelante intervenciones integrales en el abordaje territorial. Además, se hace énfasis en el eje transversal del trabajo, que es el territorio, es decir, la consideración de la territorialidad en las intervenciones estatales para abordajes sociales.

Por último, abordamos el recorrido de la política social en Argentina desde principios del 2001 hasta el 2015, con el fin de darle un marco al posicionamiento del Estado en materia social, como así también, de los programas y antecedentes de intervenciones estatales de abordaje territorial que hubo hasta ese momento.

A comienzos del siglo XXI varios países de América Latina, entre ellos Argentina, han realizado transformaciones en sus sistemas de protección social y en sus políticas sociales. Este nuevo lineamiento retoma el papel central en materia social por parte del Estado y la noción de derechos como fundamento de la política. Pensar en el diseño y los desafíos de una política social cuya concepción de Estado apunte a consolidar una sociedad regida por el reconocimiento y la garantía de los derechos de sus ciudadanos, implica una revisión profunda de las categorías de análisis de la cuestión social, una articulación dinámica entre el contexto macro social y el abordaje territorial, la intervención intersectorial y un rol activo e interventor por parte del Estado en la protección de los riesgos sociales.

La presente tesis intenta abordar mecanismos, instrumentos, modelos de gestión y articulación estatales que avancen en la consolidación de estrategias de acceso a políticas sociales e instrumentos de protección social. Para ello, se toma a especialistas en política social como Cecchini (2011), Martinez (2011), Filgueira (2007) quienes

plantean un concepto basado en la política social integral como horizonte para avanzar en la intervención del Estado y la construcción de la protección social.

Se define la relevancia del enfoque en derechos para el desarrollo social en términos de sistemas de protección social. La protección social basada en la ciudadanía reconoce la garantía de un piso mínimo de protección común para todos los ciudadanos, estos mínimos son universales y establecen un marco en que el ciudadano no es sólo un consumidor y demandante de servicios, sino que es, un agente titular y sujeto de sus derechos con capacidad para exigir su realización. Su marco normativo supone garantizar estándares igualitarios en el cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales; lo que lleva a pensar en si es posible y cómo el Estado podría garantizar igualdad y el reconocimiento de los derechos a todos sus ciudadanos.

Como modelo operativo en política social se toman los conceptos, en concordancia con Martínez Nogueira (2010), Cullin Grau (2014), Repetto (2010), Licha y Molina (2006), de la perspectiva de la intersectorialidad y de la coordinación, como estrategia operativa y de modelo de gestión de los Estados en términos de instrumentos para la implementación de políticas sociales para el abordaje territorial integral. Así, se pone en análisis la real posibilidad de avanzar en modelos de políticas sociales que consideren la multidimensionalidad de la cuestión social, con autores como Martínez Nogueira (2010), desde la perspectiva de la coordinación intersectorial en el abordaje territorial mirando la intervención transversal e integral de la política y el rol del Estado en todos sus niveles de gestión.

Profundizar en ello, y como singularidad del programa que se presenta en la presente tesis como programa social de abordaje territorial, avanzamos en ahondar en la implementación de la política social considerando la segregación espacial y la territorialidad para llegar a los sectores en contexto de vulneración de derechos, así como la capacidad de abordar problemas sociales en la territorialidad. En esta perspectiva, se tomaron autores como Belziti (2017), Travi (2017), Fontela (2017), Corbetta (2009), Grandinetti (2016), Nari (2016) y Perelmiter (2012), quienes ponen en cuestión las consideraciones de las políticas sociales territoriales, la relación entre el Estado y el territorio, la diversidad y la identidad de cada lugar, el reconocimiento de lo local y las relaciones con las subniveles de gestión en la implementación de políticas sociales.

1.2 Reconocimiento de la diversidad en la problemática social

Abordar la cuestión social en un horizonte de equidad en las políticas sociales, conlleva a considerar la complejidad de los fenómenos de la desigualdad, la pobreza y la exclusión, y la adecuación de sus marcos conceptuales para su abordaje. Distintos expertos en el análisis de las políticas sociales destacan que a partir de la década del 2000 en la región latinoamericana se ha avanzado en el reconocimiento de que los problemas sociales responden a múltiples dimensiones a considerar, por lo cual, las intervenciones de las políticas públicas deben articularse sobre el diagnóstico de la multiplicidad de factores que afectan a las personas.

La comprensión del carácter multidimensional de las cuestiones sociales choca con la manera sectorizada de intervenciones estatales en las problemáticas sociales según sus ámbitos de intervención. Siguiendo a Martínez Nogueira (2010),

los problemas actuales son multidimensionales y de muy baja estructuración, no susceptibles de tratamientos segmentados o sectoriales, con relaciones causales operantes de naturaleza incierta. Por consiguiente, los instrumentos y las metodologías de intervención, aunque están rigurosamente contruidos, tienen una efectividad más que hipotética (Martínez Nogueira, 2010:14).

Los análisis de los enfoques sobre la medición de la pobreza y de la realidad social dependen de las teorías de justicia distributiva, igualdad o equidad social subyacentes, ya que cuando se habla de desigualdad no todos hablan de lo mismo. Los debates acerca de qué tipo de equidad/igualdad se habla, buscan llegar a un “*equilibrio adecuado entre la igualdad de oportunidades y la de recursos, así como el respeto a la responsabilidad y la autonomía individuales, para estructurar políticas sensatas de la justicia distributiva*” (Solimano, 2000:42).

Las teorías de justicia distributiva y orden social, llevan implícita la justificación de la desigualdad a través de la igualdad y se pasa por alto la complejidad del fenómeno. Sen (1995) defiende la idea de que la igualdad puede ser interpretada de tantas formas diferentes como pluralidad de contextos, características físicas, desarrollo humano, oportunidades e intereses haya de cada persona. Es decir, que la justicia es avanzar en términos de equidad y ello conlleva a la identificación de la diversidad y la redistribución, así como al reconocimiento de las diferencias (Sen, 1995). En términos generales, un Estado con horizonte en la igualdad debe considerar a la equidad como

estrategia de política social, esto es, buscar llegar a ella a través del reconocimiento de la diversidad.

Uno de los desafíos que se desprenden de la idea de igualdad en las políticas sociales está relacionado con la revisión de los indicadores de bienestar social y de la medición de la pobreza, ya que, al mirar la cuestión social sobre desigualdad, vulnerabilidad y exclusión como fenómenos complejos y multicausales que engloban características y situaciones particulares, intereses sociales e individuales. Es necesario fortalecer el marco conceptual y ajustar la mirada integral de la cuestión social para pensar en estrategias de intervención. En este sentido, Boltvinik (1999), postula la superación de la “*esquizofrenia social*” (Boltvinik, 1999:37), es decir, terminar con la disociación entre los ámbitos económicos y sociales para el análisis de la pobreza y rechaza la adopción de una única medida universal para medirla, como el ingreso o el consumo. Por el contrario, defiende la utilización de los métodos de medición de la pobreza en forma integrada y prioriza los enfoques multidimensionales que contemplen el desarrollo del capital humano (inversión en educación, alimentación, salud, etc.) entre las estrategias para la reducción de la pobreza (Boltvinik, 1999).

Por otra parte, el contexto actual globalizado marca una complejización de los frentes de la política social. En esta dirección el conjunto de los riesgos sociales, vulnerabilidad, exclusión y marginalidad forman parte de las nuevas problemáticas de la cuestión social. Por ejemplo, Boltvinik (1999), distingue entre la pobreza y el riesgo a la pobreza al considerar que existen riesgos que dan origen a necesidades humanas adicionales y que los recursos para satisfacerlos cambian a lo largo de la vida. Por ello propone pensar la intervención social de una manera que asegure que las condiciones para satisfacer las necesidades humanas estarán presentes a lo largo de la vida (Boltvinik, 1999).

Siguiendo esta línea interpretativa, Kaztman (1999) clasifica distintos tipos de vulnerabilidad como frentes a tratar en la política social. El primer grupo, a los que llama los “*vulnerables a la marginalidad*” (Kaztman, 1999:27), incluye a personas y hogares que encuentran dificultades para satisfacer necesidades básicas y generan “*un aislamiento profundo que cristaliza una subcultura marginal con códigos adversos a la sociedad global como marginalidad, pobreza estructural dura y exclusión son las consecuencias que necesitan de asistencia extrema*” (Kaztman, 1999:27). Este tipo de concepto se relaciona con construir un vínculo efectivo con las instituciones del trabajo y del conocimiento. El segundo grupo, los “*vulnerables de la pobreza*” (Kaztman,

1999:28), refiere a personas que tienen ingresos bajos y mantienen la confianza en las instituciones para mejorar su bienestar, sin embargo, están limitados a las formas del sistema y eso los hace vulnerables. Las políticas para este grupo de personas son aquellas que generan oportunidades de crecimiento y seguridad por parte del Estado y de la preservación de derechos ciudadanos vinculados al desarrollo. El tercer grupo, los “*vulnerables a la exclusión social de la modernidad*” (Kaztman, 1999:29), son personas que tienen conocimientos y oportunidades dentro del sistema, pero con identidades nuevas y distintas a la sociedad moderna, por ejemplo los jóvenes, por lo que necesitan políticas que promulguen espacios nuevos de integración (Kaztman, 1999).

En este sentido, es necesario revisar e incorporar el concepto y las situaciones de vulnerabilidad, es decir, las situaciones de riesgo sin garantías para aquellas personas que tienen un ingreso por sobre la línea de pobreza pero que son cercanas a ellas, para profundizar en el tratamiento de la cuestión social. Siguiendo esta línea interpretativa, Kaztman incentiva a pensar la política social y los problemas de pobreza, su heterogeneidad y reproducción desde los enfoques micro (estrategias de las familias para la movilización de recursos) y el enfoque macro (condiciones de la constitución de un Estado de Bienestar y de su correspondiente estructura de oportunidades), ya que considera que el acceso estratificado a las oportunidades y el contraste entre los activos y las estructuras definen la vulnerabilidad de los hogares (Kaztman, 1999).

En el contexto actual, el Mercado exhibe una creciente centralidad en la definición de las estructuras de oportunidades de movilidad e integración social que conducen al bienestar por sobre el Estado y la Sociedad. Sin embargo, encuentra grandes dificultades para transformar esa capacidad en propuestas efectivas de mejoramiento del bienestar, por la incertidumbre que genera la flexibilidad e informalidad laboral como articulador de identidades, constructor de solidaridades y garante de la protección social. A su vez, este escenario presenta el debilitamiento de la familia como institución cabecera de integración social y conformación de estructuras de oportunidades debido a los cambios en la composición de las mismas, las dinámicas sociales, y de las estructuras de oportunidades que brinda la comunidad. Asimismo, ésta también se ha visto debilitada por la segregación residencial que incrementa la polarización espacial de las clases sociales.

Frente a esta situación, en donde ni el Mercado ni los formatos organizacionales de las instituciones primordiales tienen las condiciones de cumplir eficientemente su rol integrador, es el Estado “*el agente clave en los dos aspectos adicionales que tienen el*

impacto directo sobre la estructura de oportunidades: en tanto regulador por excelencia de las otras dos esferas, mercado y sociedad y como rol vinculante entre las mismas” (Kaztman, 1999:25). Considerando esta perspectiva se entiende que pensar en las reformas de las políticas sociales implica otorgarle al Estado un rol fundamental en la conformación de las estructuras de oportunidades y considerar su impacto en la producción, distribución y uso de activos que faciliten el acceso a canales de movilidad social ascendente y protección e integración social.

En síntesis, en este primer apartado se propone reflexionar sobre la tensión entre el reconocimiento de la multicausalidad; la diversidad de los problemas sociales y la necesidad de políticas públicas que tengan impacto real en la perspectiva de construcción de equidad. En este sentido, recuperamos la perspectiva de Martínez Nogueira (2010) y otros autores como Sen (1995) y Kaztman (1999) que plasman la necesidad del reconocimiento de la diversidad para pensar políticas que tiendan a la equidad.

Así mismo, para profundizar en la complejidad y el desafío de modelos de gestión de políticas se retoma la consideración de la territorialidad, como otro factor clave, tanto para entender la dinámica propia de cada lugar, así como la segregación y cuestiones de fragmentación socio espaciales que son necesarias considerar para el diseño e implementación de políticas óptimas para la integralidad de los abordajes territoriales.

1.3 Sistemas de Protección Social. Riesgos Sociales y reformas del Estado

El análisis de la configuración de los regímenes de bienestar en América Latina implica pensar y entender la relación Estado – Mercado – Familia en la producción y distribución del bienestar social, si pensamos en la clasificación de la tipología del método comparativo de Esping-Andersen (1993). Asimismo, resulta necesario considerar ciertas cuestiones particulares del contexto latinoamericano para una comprensión más completa. Para pensar en la producción de bienestar en América Latina es necesario considerar cuestiones como la legitimidad de las instituciones y de los Estados democráticos, los mercados laborales con grados muy variables de capacidad de integrar formalmente a la población, las familias y sus cambios

demográficos, las redes de apoyo, organizaciones informales, las economías y la cultura frente a las políticas de bienestar.

El desafío para pensar las reformas del Estado en cuanto a protección social es adecuar la arquitectura de su política social a una determinada estructura de riesgos. En los contextos de cambios socioeconómicos se presenta un escenario en donde se va transformando aquella y sumando nuevos riesgos sociales, es decir, en países con cambios y transformación socioeconómicas, como Argentina, aparecen nuevas problemáticas y fuentes de inseguridad, y es allí, cuando la arquitectura de la política social, las estrategias del Estado, debe responder a esa nueva estructura de riesgo y dar respuesta a los nuevos problemas sociales. En este movimiento entre cambios y aparición de nuevas problemáticas sociales, el Estado y su vinculación con las familias y el mercado, en este caso, su política social debería dar como resultado un determinado grado de ajuste entre las necesidades y las protecciones. Es por ello que cuando el Estado, las familias, el mercado y la comunidad no cuentan con las condiciones necesarias para dar respuesta a los nuevos riesgos se expresan problemas graves que afectan la cohesión social, y es ahí donde se debe implementar y repensar la arquitectura de las políticas sociales para achicar la brecha entre la necesidad y la protección (Filgueira, 2007).

Siguiendo la línea de expertos en sistemas de protección social como Cecchini (2015), Martínez (2015) Rossel (2015) y Filgueira (2015), la estructura de riesgo presente en América Latina se caracteriza por un mercado laboral con creciente precariedad del trabajo, crecimiento de la informalidad laboral y por la flexibilización de los contratos de trabajo. El empleo y el mercado laboral tienen un rol importante en la construcción de la seguridad social, por lo que la exclusión de esta esfera es el primer paso que conduce a la vulnerabilidad y exclusión. Con respecto a las familias, la incorporación masiva de la mujer al mercado laboral, el crecimiento de las monoparentales y divorcios, etc., forman parte de la realidad. Como consecuencia de estas transformaciones, se desdibuja el modelo de familia como principal generador de ingresos, característico de los países de América del sur, y se acentúa el peso de la herencia social en torno al desempleo y pobreza. Por otra parte, la distribución desigual de los ingresos impacta sobre la estratificación y segregación social profundizando la trampa intrageneracional e intergeneracional de desigualdad de condiciones y oportunidades para la población (Cecchini, Filgueira, Martínez y Rossel, 2015).

Frente a estas condiciones de estructuras de riesgos, la respuesta del Estado en materia de política pública se basa en distintos tipos de enfoques de la protección social explicadas por Cecchini y Martínez (2011). En primer lugar, *“la protección basada en el empleo formal vinculada a la protección social contributiva que protege a los trabajadores ante circunstancias inesperadas y en una determinada etapa de vida”* (Cecchini y Martínez, 2011:39). Este enfoque, en la práctica, estratifica a la sociedad entre quienes están insertos en el mercado formal y quienes no, lo que deja a importantes sectores sociales en situación de vulnerabilidad y exclusión. Frente a esto, es necesario consolidar los derechos asociados a la garantía de ciudadanía con mecanismos que permitan proveer de una protección básica a quienes no forman parte del mercado formal (Cecchini y Martínez, 2011).

El segundo enfoque se refiere a la *“protección frente a situaciones de emergencia”* (Cecchini y Martínez, 2011:39), que a través de políticas no contributivas y focalizadas implementan redes mínimas de protección social hacia quienes viven en situación de pobreza extrema, mientras busquen nuevas oportunidades económicas y sociales. Es una medida que busca mitigar el riesgo ante cuestiones críticas temporalmente a individuos que no pueden hacerle frente a tal situación (Cecchini y Martínez, 2011).

El tercer enfoque es el de *“la protección como asistencia y acceso a la promoción”* (Cecchini y Martínez, 2011:41) en donde se busca intervenir a corto plazo y en situaciones de urgencia a través de la asistencia. A su vez, se hace necesario el tratamiento a largo plazo de los fenómenos de la pobreza y exclusión con el fin de frenar la transmisión intergeneracional (Cecchini y Martínez, 2011).

Mientras que los primeros dos enfoques están asociados a los conceptos de vulnerabilidad, el último se vincula a estrategias de fortalecimiento del capital humano y el mejoramiento de los servicios en cobertura y calidad (Cecchini y Martínez, 2011). Un ejemplo de políticas para la promoción son las políticas sectoriales de salud y educación, que en el caso de nuestro país se garantiza el acceso como un derecho, aunque sea cuestionable su calidad. Como se mencionó anteriormente, la dualidad del modelo de Argentina lleva a reflexionar y profundizar el análisis en relación a la estratificación social y la real equidad.

A continuación, se presenta el enfoque de la protección social integral, que se presenta como superador para pensar en términos de horizonte en la política social.

1.4 Perspectiva Integral de la Protección Social

Frente a la complejidad de la cuestión social, surge la noción de la intervención desde una perspectiva integral de la protección social con enfoque de derechos (Cecchini y Martínez, 2011), que permite abordar la multidimensionalidad de los problemas como unidad por lo que es necesario una amplia y compleja transformación en el modo en que los Estados intervienen la cuestión social.

El concepto de integralidad de la protección social que se pretende construir para el objetivo de este trabajo, lleva implícito, de acuerdo a Cecchini y Martínez (2011), el concepto de la *“protección como garantía ciudadana”*, es decir *“asegurar niveles mínimos de protección al conjunto de la ciudadanía”* (Cecchini y Martínez, 2011:45).

Así, en la construcción conceptual del viraje hacia este tipo de políticas, podemos distinguir tres tipos de enfoques de la protección social que permiten sustentar condiciones de vida digna, acceso a servicios sociales y promoción: las políticas sociales focalizadas basadas en las necesidades, la protección social contributiva y los sistemas universales basados en la ciudadanía social.

Los sistemas de protección basados en las necesidades sociales, *“la protección social no contributiva”* (Cecchini y Martínez, 2011:59), son un conjunto de programas de transferencia públicos que se aplican mediante políticas focalizadas, financiados por impuestos a los ingresos generales bajo el principio de solidaridad. Estos programas están dirigidos a quienes viven en situación de pobreza extrema y vulnerabilidad, para cubrir las necesidades más esenciales de los individuos y hogares. Algunos instrumentos de esta protección social son las transferencias en efectivo, las pensiones sociales, las transferencias en especie y subsidios al consumo (por ejemplo, de energía o agua) (Cecchini y Martínez, 2011).

Los esquemas de *“protección social contributiva”* (Cecchini y Martínez, 2011:39) incluyen todos los programas orientados a transferir recursos para minimizar los riesgos, esto es, la seguridad social de los trabajadores y sus dependientes para asegurar una calidad de vida durante su etapa activa e inactiva. Este esquema presenta gran variedad de instrumentos como seguros y planes de seguridad, pensiones y los seguros de desempleo y discapacidad. (Cecchini y Martínez, 2011).

Por último, la protección social basada en la *“garantía ciudadana”* (Cecchini, 2011:45) reconoce la garantía de un piso de protección común para todos los ciudadanos. Al estar garantizados para toda la ciudadanía, estos mínimos son

universales y establecen un marco en que el ciudadano es un sujeto de derechos (Cecchini y Martínez, 2011).

Para ello supone una política social universal que incluya la provisión de servicios sociales para todos, siendo una política tendiente a la integralidad y a la cohesión social para generar sociedades más igualitarias. Siguiendo este marco teórico, Filgueira (2007) considera que este enfoque posiciona al Estado como garante de políticas de integralidad e inclusividad de la protección social y al reconocer el marco normativo de derechos como la ciudadanía supone garantizar estándares igualitarios en el cumplimiento de derechos económicos, sociales y culturales (Filgueira, 2007).

La especificidad del enfoque de protección social como garantía ciudadana reside, por tanto, en una mirada sinérgica de la protección social que trasciende e incluye los ámbitos de la protección contributiva y no contributiva, es una mirada

de protección social inclusiva supone una adecuada combinación entre la política social de corte universal, que incluye la provisión de protección de carácter compensatorio, y una política económica en que se contemplen explícitamente los objetivos, además de contar con intervenciones que permitan incorporar a distintos grupos de la población y generen las capacidades para superar las situaciones de riesgo (Cecchini y Martínez, 2011:134).

La construcción del concepto de política social integral que se toma en este trabajo, parte, como se mencionó anteriormente, de la ampliación del concepto de sistema de protección social hacia una protección garantía ciudadana que condensa y amplía todas las intervenciones, ya sean focalizadas o de seguridad, y a su vez asume un piso de protección social para todos los ciudadanos. Con ello, se asume el carácter inclusivo y compensatorio para toda la población, en el ejercicio de garantizar la protección social, posicionando al Estado como el responsable y garante de la misma.

En la literatura académica existe un relativo acuerdo sobre lo que una política social integral- debe considerar y que se aborda en los siguientes apartados: la intersectorialidad como modelo operativo en la formulación y ejecución de las intervenciones estatales, la articulación entre los distintos niveles de gestión y la territorialidad en la política pública como los principales aportes para este análisis.

1.5 Coordinación intersectorial para la integralidad de la política social

La perspectiva de la complejidad social exige políticas integrales que den cuenta de la multidimensionalidad de los problemas sociales que no parecieran ser posibles de solucionar con intervenciones sectorizadas, sino que requieren “*ir más allá de un abordaje sobre el individuo e ir hacia dos abordajes de tipo complementarios como son la familia y el territorio*” (Repetto, 2015:181). No se puede comprender el abordaje intersectorial sin la noción de la multicausalidad de los problemas sociales. Si los problemas sociales tienen múltiples causas es evidente que las respuestas para enfrentarlos no pueden quedar acotadas a un único actor ni a un único organismo hacia el interior del Estado (Repetto, 2015).

Para llevar a cabo políticas integrales en la protección social, son necesarios cambios en cómo implementar políticas sociales. Así, cobra sentido el modelo de intersectorialidad y el vínculo de las relaciones intergubernamentales, como también los cambios operativos en la forma de gestionar las políticas y programas desde la coordinación y articulación en todos los niveles de gestión.

La intersectorialidad es un concepto relativamente moderno que se comenzó a conceptualizar a partir de la década del ochenta en el sector de salud, cuando los sanitaristas introdujeron políticas de salud que requerían el trabajo en conjunto de múltiples actores gubernamentales. Desde esta perspectiva,

el desafío de la gestión consiste en cómo lograr que la complejidad de la cuestión social sea intervenida por las administraciones públicas verticales, organizadas en forma sectorial, con planeamiento estratégico vinculados a los presupuestos, prioridades diferentes, diagnósticos, evaluaciones y gestiones territoriales diversas y a su vez que converjan acciones de varios sectores y niveles de gestión (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015:413).

El concepto de intersectorialidad remite al de integración de diversos sectores con vistas a la solución de diversos problemas sociales. A su vez, la noción de intersectorialidad viene de la mano del concepto de integración (Cunill Grau, 2014). El reto de la integración conlleva en la práctica la viabilidad institucional a través de la colaboración entre sectores de un propósito compartido, es decir, la posibilidad de coordinar, gestionar y articular acciones y estructuras de los respectivos sectores y

niveles gubernamentales para llevar adelante un objetivo en común, un proyecto o una política pública (Cunill Grau, 2014).

Siguiendo la línea de Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), avanzar en estos procesos implica *“que opera una relación entre los propósitos de las políticas y los grados de intensidad intersectoriales, y que exista consistencia entre el grado de intensidad intersectorial y el modelo de gestión que se adopte para producirla”* (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015:414). En el caso del primer aspecto y en línea con el presente trabajo, los autores plantean que el grado de intersectorialidad está asociado a la complejidad y profundidad del propósito perseguido. En los casos en donde se requiere de una intersectorialidad de alta intensidad es cuando los objetivos perseguidos pretenden ir más allá del acceso de bienes y servicios, por ejemplo, desarrollar capacidades y cambios en comportamientos o proveer de protección social más sistémica (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015).

Analizar la intensidad de la colaboración intersectorial como estrategia de la integralidad de la política social lleva a considerar algunas cuestiones entre el modelo de gestión y la práctica. Un aspecto es la inclusividad en el ciclo de las políticas de los distintos actores en todo el proceso, desde la planificación hasta la evaluación, posibilidades de articulación en la práctica, las resistencias institucionales, etcétera. Es decir, factores como las capacidades técnicas, culturales y lógicas de gestión de los actores, el relacionamiento y el intercambio de información, son ejemplos de cuestiones a considerar al analizar la diferente tendencia de los sectores para acciones colaborativas de carácter intersectorial (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015).

Otro aspecto a considerar es la responsabilidad compartida de las relaciones intergubernamentales, el ámbito local y el gobierno de proximidad. La complejidad de la problemática social y las desigualdades espaciales y sociales profundas requiere, además de un rol activo del Estado local, la generación de redes multiniveles y horizontales y nuevas formas de gobernanza y relacionamiento. Se requiere un *“Estado relacional que actúe en la generación de redes, articulando distintos actores sociales, diferentes sectores de la política y diversos niveles de gobierno”* (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015:422). En este sentido, la integralidad de la política social no puede estar a cargo de un único nivel de gobierno.

Así, se muestra importante considerar a las relaciones entre los niveles subnacionales y las instancias y formatos de comunicación en el diseño de una política intersectorial. Siguiendo a Cunill-Grau, *“mientras más canales bidireccionales*

(dispositivos de gobernanza común entre niveles gubernamentales) que permitan la concertación con los propios niveles municipales y propendan a un modelo más interactivo de relaciones intergubernamentales, más se verá favorecido el abordaje integral de los problemas” (Cunill-Grau, 2014:10). En este sentido, se refuerza la idea de que no se puede pensar en políticas intersectoriales y con ello en abordajes integrales de los problemas sociales, sino se genera una red multinivel y de múltiples actores en la gestión de las intervenciones.

Otro factor a considerar para llevar adelante prácticas de articulación intersectorial de gran alcance es el ejercicio de una función meramente política, que es la de gobernar, es decir, coordinar la política de la protección social. La definición toma un carácter necesario como condición para poder dar un marco y lineamientos generales de la política. Como sostienen Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), gobernar no se trata de un ejercicio verticalista de posicionamiento, sino que *“consiste en tener presente que frente a la diversidad de actores estatales (sectores y niveles de gobierno), y el riesgo que esto conlleva de bloqueos, se requieren definiciones claras respecto de quién hace qué y, sobre todo, de una instancia capaz de arbitrar, en última instancia y cuando estos surgen, conflictos entre actores estatales de la protección social”* (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015:426). Por su parte, en igual sentido, Repetto (2015) afirma que la coordinación también puede ser entendida desde una perspectiva estratégica en donde todas las distintas miradas sobre las problemáticas a enfrentar puedan articularse en una sola visión de gobierno en conjunto y con una perspectiva a largo plazo (Repetto, 2015).

En la práctica, cobra sentido el rol de la coordinación de la intersectorialidad, como mecanismo de articulación y posibilidad práctica de la colaboración intersectorial. Para el presente trabajo, abordar el concepto de coordinación intersectorial es importante para el análisis de la dinámica de la implementación de la política social intersectorial. Como aclara Cunill-Grau (2014), *“la coordinación, aunque es necesaria para lograr la integración (por lo que sus herramientas pueden ser muy útiles), no siempre la aseguraría”* (Cunill-Grau, 2014:3). En este sentido, y en términos prácticos, se indagará sobre la coordinación como herramienta para llevar adelante este tipo de programas sociales. La colaboración intersectorial en función de un propósito común puede expresarse de distintas formas que varían en la relación de redes para comprender procesos, la coordinación para alcanzar mayor coherencia, la integración para el logro de transformación social (Cunill-Grau, 2014).

Desde esta perspectiva, se destacan varios autores como Repetto (2015), Cunill-Grau (2014), Licha y Molina (2006), que analizan y definen el rol de la coordinación de políticas públicas. Fabián Repetto (2010) afirma que *“la acción de coordinar puede ser entendida como el proceso mediante el cual se genera sinergia entre las acciones y los recursos de los diversos involucrados en un campo concreto de gestión pública”* (Repetto, 2010:60). Y agrega que al ser un proceso se construye en base a normas formales e informales que forman parte de las acciones e interacciones de los actores que colaboran en la estrategia (Repetto, 2010). Licha y Molina (2006) agregan que *“la coordinación es un proceso de múltiples dimensiones (político, técnico, participativo y concertado, vertical y horizontal) y de diferentes alcances (macro, meso y micro) que involucra diferentes actores y sectores, cuyo fin es articular esfuerzos y crear sinergias que favorezcan al logro de objetivos”* (Licha y Molina, 2006:3). En este marco, se amplía el concepto al considerar las múltiples dimensiones que conlleva la coordinación.

Se puede definir a la acción de coordinar a partir de la necesidad de realizar intervenciones integradas de áreas especializadas en diferentes temáticas y múltiples niveles de gestión. Es decir, entendemos coordinar como un mecanismo para integrar aportes sectorizados y especializados en ciertas temáticas hacia un abordaje integral capaz de responder a problemáticas que se encuadran en una realidad multidimensional.

Todas estas líneas interpretativas de la coordinación, conllevan la capacidad de legitimar políticamente e institucionalmente la posibilidad de articular acciones hacia abordajes integrales.

Para el análisis de las posibilidades prácticas de las políticas sociales se deben considerar instrumentos operativos que puedan dar cuenta de la coordinación en pos de la integralidad. Entre otras, considerar el planeamiento estratégico participativo, los sistemas de información; la evaluación y el abordaje territorial. El planeamiento estratégico es una herramienta para la viabilidad político institucional de una política. *“La elaboración conjunta de diagnóstico sobre las situaciones que son un problema, el planeamiento compartido, la negociación de metas y la identificación de los recursos del conjunto de actores, entre otros, serían medios que permiten hacer viable la intersectorialidad”* (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 430, 2015). El involucramiento de los actores en todo el ciclo de la política, así como también la toma de decisiones en conjunto, son cuestiones importantes para llevarlas adelante.

Para este artículo y a fin de poner en cuestión la territorialidad sobre el diseño e implementación de las políticas de intervención intersectorial, se presenta un apartado al respecto, en donde la consideración de la territorialidad en las políticas sociales es un eje fundamental para avanzar en políticas integrales.

1.6 Políticas Públicas, Intersectorialidad y Territorio

La gestión territorial es otro de los puntos clave donde se plasma la articulación intersectorial. Silvina Corbetta (2009) llama a repensar las políticas públicas articulando lo macro y lo micro en pos de una meta, pensar políticas intersectoriales con foco en el desarrollo territorial contemplando las cualidades de escala humana y los destinatarios de las políticas. El diseño y la aplicación de las políticas sociales deberían pensarse de acuerdo a las identidades de los actores implicados, la participación y las circunstancias singulares de la problemática, es decir, a través del reconocimiento de la diversidad y de la particularidad territorial para el cumplimiento del logro de políticas de calidad y equidad (Corbetta, 2009). Una buena política pública con enfoque de territorio será aquella que logre acercarse a los sujetos para satisfacer sus necesidades sin perder de vista el contexto. *“la identificación y la comprensión de las especificidades territoriales en cada caso concreto se convierten en objetivo inmediato de las políticas públicas, de manera de hacer realidad la atención de la heterogeneidad y propender a la equidad”* (Corbetta, 2009:266).

Incluir un enfoque de territorio en políticas públicas implica considerar la particularidad y singularidad de cada espacio sin perder de vista el contexto, es decir, tiene en cuenta la diversidad de las situaciones y problemáticas sociales para poder intervenirlas de manera singular desde la comprensión de las especificidades territoriales. En este sentido, el modelo que supone el territorio debe cambiar el foco en la forma de intervención, para que lo local, la comunidad y lo particular de cada lugar tomen un rol fundamental en el logro de políticas públicas y tiendan a la intersectorialidad y a la integralidad en el desarrollo humano. *“Aportar un salto cualitativo y cuantitativo en el campo de las políticas públicas, especialmente en el reconocimiento de las heterogeneidades que de a poco comienzan a hacerse visibles en discursos y en prácticas públicas, especialmente en el ámbito de las políticas con énfasis en lo local y regional”* (Corbetta, 2009:265).

Siguiendo la línea de Belziti, Travi y Fontela (2017), las políticas territoriales deben ir más allá de la idea de territorio que supone intervenir ciertos espacios o lugares donde viven personas en situación de vulnerabilidad, sino también, que se lo reconozca y se consolide como un lugar de *“identidades y ámbitos de organización, de luchas por una redistribución de las relaciones de poder y de constitución de un pueblo soberano a partir de la consolidación de organizaciones políticas y sociales”* (Belziti, Travi y Fontela, 2017:100). Este análisis contempla al territorio con su propia lógica, participación, liderazgos y organización, lo que promueve no sólo la particularidad y complejidad del abordaje de cada lugar, sino también atender cuestiones institucionales para su abordaje e intervenciones.

En relación a las intervenciones estatales y el territorio, Grandinetti y Nari (2016), contextualizan la situación en los '90 en Argentina en donde las políticas implementadas llevaron a la descentralización de servicios y la reconfiguración en los roles de los niveles subnacionales, y a comienzos del siglo XXI, en donde la recuperación del rol central del Estado Nacional en la intervención de la política social, vuelve a cambiar la dinámica de los gobiernos subnacionales y su configuración.

A su vez, en este periodo, las ciudades fueron creciendo de manera desequilibrada dando lugar a procesos fragmentados, segmentados y al agravamiento de la desigualdad social, profundizando la segmentación de los territorios. Siguiendo ésta línea, la conformación de territorios vulnerados forman parte del proceso de fragmentación y segregación espacial, llevando a una separación y diferenciación entre territorios de ricos y pobres, tanto en apreciación como en la construcción de dinámicas sociales. Se adhiere a la definición propuesta por Grandinetti y Nari (2016) de *territorios vulnerables*. *“Se trata de aquellos territorios urbanos segregados, con condiciones de hábitat degradadas y con restricciones (vivienda, servicios urbanos, conectividad), carencias y condicionamientos socioeconómicos y simbólicos que los exponen a constantes situaciones de riesgo y que afectan la reproducción social de los sujetos”* (Grandinetti y Nari, 2016:57).

Este escenario lleva a pensar en cómo realizar intervenciones estatales que tiendan a la inclusividad en el abordaje territorial y la cohesión social en territorios urbanos con profundas vulnerabilidades territoriales. Grandinetti y Nari (2016) proponen como una capacidad efectiva de intervención estatal a la *“gobernanza territorial”* (Grandinetti y Nari, 2016:62). Consideran que en el proceso de descentralización y centralización del Estado Nacional en su rol central en las políticas

públicas a principios de siglo, y el acento en los gobiernos subestatales con dinámicas más horizontales entre diversos actores, la gobernanza como modelo para pensar procesos de cambios cobra fuerza para implementar estas políticas. *“El gobierno local gobierna su territorio, pero comparte con el Estado nacional y con los gobiernos regionales la trama de gobierno, en un ambiente de crecientes intercambios interjurisdiccionales”* (Grandinetti y Nari, 2016:62). Avanzar en las políticas públicas intersectoriales, implica también revisar la lógica de las administraciones públicas verticalistas y avanzar en términos de relaciones interjurisdiccionales y de interacción de los niveles subnacionales. Como plantea Martínez Nogueira (2010), *“para hacer efectiva la gobernanza, las capacidades organizacionales y de gestión deben superar lo meramente sectorial y alcanzar articulaciones transversales que superen las barreras organizacionales y jurisdiccionales, posibilitando la coherencia y la coordinación de las políticas”* (Martínez Nogueira, 2010).

De este modo, se refuerza la cuestión en el abordaje territorial sobre la dificultad de los gobiernos locales para abordar problemas sociales y la capacidad institucional para ello. Lo local, como nivel jurisdiccional dentro de un sistema federal, es el nivel de gobierno más próximo a la sociedad y al ser la cara más directa e inmediata de lo público, de lo estatal, es receptor y canalizador de las nuevas demandas sociales respondiendo a las mismas con mayor flexibilidad y comprensión, convirtiéndose en articulador y coordinador de redes de gestión tanto públicas como privadas (Herzer y Piréz, 1990).

De acuerdo a especialistas en intervención estatal y territorialidad, como Martínez Robles (2019), Belziti (2017), Travi (2017), Fontela (2017), Corbetta (2009), Grandinetti (2016), Nari (2016) y Perelmiter (2012), existe una necesidad de considerar al territorio tanto en su identidad como en su diversidad, reconocerlo desde el entramado de actores y redes de poder que coexisten en el mismo, para el cambio en intervenciones estatales desde enfoques intersectoriales y cambios en la dinámica de las administraciones públicas, reconociendo y manifestando los roles de los estados subnacionales y la capacidad de generar gestión. Son indicadores comunes para pensar las intervenciones estatales de abordajes territoriales tendientes a la cohesión social frente a la multidimensionalidad de problemas sociales y segmentación socio espacial.

1.7 Contexto de la política social en Argentina y Antecedentes

1.7.1 Política social en Argentina

Ahora bien, como se ha mencionado en apartados anteriores, para analizar las reformas de las políticas sociales en Argentina es útil considerar la tipología de Esping-Andersen (1993) y reflexionar ciertas cuestiones particulares del contexto de los regímenes de bienestar y los modos en que se reparte la producción del mismo.

Históricamente en Argentina, en la década de los noventa, se llevó a cabo una profundización de las políticas neoliberales y de ajuste estructural, lo que provocó una importante transformación del Estado. Entre las principales estrategias se encuentran la privatización de las empresas, descentralización de los recursos y focalización de las políticas sociales. Las transformaciones macroeconómicas y estructurales de los noventa afectaron negativamente las condiciones de vida de la población, lo que derivó en la crisis a principios de la década de 2000 y el estallido social a fines del año 2001. Siguiendo la línea de Levitsky y Murillo (2012), el cambio institucional de Argentina como en gran parte de Latinoamérica fue frecuente y radical, el proceso de liberalización económica desmantela las reglas formales con frecuencia y reconfigura las instituciones y las relaciones de poder entre el Estado y la sociedad (Levitsky y Murillo, 2012).

Sin embargo, no ocurrió lo mismo con las reformas de las políticas sociales, ya que frente a los cambios experimentados, el Estado de Bienestar en Argentina no modificó la naturaleza de la arquitectura de la protección social (Isuani, 2009). Siguiendo a Isuani, la política social argentina presenta una fuerte resistencia al cambio más allá de las transformaciones en la sociedad y esto se debe principalmente a la oposición que imponen los procesos de democratización y obtención de legitimidad y a la cultura política. En este caso, le asigna a las políticas sociales un derecho de carácter universal que considera que el Estado debe garantizarlos, limitando la reducción del Estado de Bienestar e impidiendo muchas veces los cambios del mismo. Así, se mantuvo el componente contributivo de la previsión social y la idea de la prestación social basada en el hombre como único proveedor, modelo que lo asimila al conservador corporativo, ya que las políticas focalizadas de corte residual no tuvieron mucho éxito en su aplicación.

A partir del 2002, la política social argentina toma con fuerza la idea de recuperar el rol del Estado desde una perspectiva de intervención directa y profunda en materia social a través de estrategias de provisión y acceso universal a los bienes públicos. Sin embargo, en la práctica, y considerando la heterogeneidad de oportunidades y estratificación social del país, están presentes y arraigadas políticas focalizadas de protección como asistencia. La intervención social del Estado en el sistema de protección social mantiene una lógica dual en donde convive lo asistencial y la promoción de acuerdo a sus destinatarios. Por un lado, hacia hogares e individuos en situación de pobreza y vulnerabilidad extrema. Por otro lado, hacia quienes participan en el mercado formal, respectivamente. En una coyuntura crítica de pobreza y desempleo, en donde el mercado no podía absorber los altos niveles de riesgos en materia de seguridad, el Estado reorienta la política social a través de políticas laborales y de seguro social. Se reformó la normativa laboral a favor de las negociaciones colectivas y aumentos de salarios mínimos, con un impacto sobre las condiciones de trabajo y los salarios de los trabajadores y, paralelamente a estas políticas para los trabajadores formales, fueron implementados programas activos de empleo dirigidos a los desocupados, a su formación y capacitación. A su vez, a partir del 2007 se modificaron los requisitos de acceso al seguro de desempleo para ampliar la cobertura, se nacionalizó el sistema jubilatorio, que también amplió el acceso a través de una normativa para aquellos trabajadores que no habían aportado todos los años necesarios como requisitos y se reguló el servicio doméstico y la inserción de empleos antes no registrados, dando como resultado la ampliación de la cobertura provisional.

Desde el 2007 a 2015, se evidencian cambios en la continuidad de las políticas de Estado con respecto a la cuestión social, se sostiene una profundización en la política social que garantice el acceso a la protección social como un derecho y garantía ciudadana, a través de una articulación entre la protección social contributiva y no contributiva. A pesar del importante proceso de crecimiento económico experimentado en nuestro país, principalmente durante el 2003 al 2008 (Wainer, 2018), no se había logrado incorporar al mercado de trabajo formal a aquellos sectores que constituyen el núcleo duro de la desocupación. En este contexto, logra imponerse en la agenda institucional problemas precisos a ser objeto de intervención estatal como el empleo informal, precarización laboral y exclusión social.

En esta coyuntura, el gobierno lanzó dos programas más importantes de transferencia condicionada: la Asignación Universal por Hijo (AUH), 2009⁴ y el Programa de Inversión Social con Trabajo – Argentina Trabaja (PRIST), 2009⁵. Ambos programas pueden encuadrarse dentro de los llamados Programas de Transferencia Condicionada, cuyo objetivo es transferir recursos a familias más pobres con la condición de que cumplan ciertos requisitos que tienen por objetivo desarrollar su capital humano.

La AUH otorga una prestación monetaria no contributiva a niños y adolescentes que no tengan otra asignación familiar y pertenezcan a grupos de familias que se encuentran desocupados o se desempeñen en la economía informal. A pesar de que la cobertura no es universal porque tiene el foco puesto en los trabajadores informales y desempleados, es uno de los programas más importantes y de mayor cobertura en política social. Esta política es implementada de forma centralizada desde Anses, quien tiene la capacidad técnica y la organización burocrática para llegar de forma directa a todos los beneficiarios del país. Puede decirse que la AUH se vuelve una política pública muy relevante y, con el tiempo, se consolida como derecho.

En el caso del PRIST, es un programa que nace del Gobierno Nacional en conjunto con el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) en 2009 hasta el 2018, de la línea Argentina Trabaja, que tuvo como finalidad la creación de puestos de trabajo, la capacitación y la promoción de la organización cooperativa a través de la ejecución de obras de baja y mediana complejidad para mejorar la infraestructura local. Está dirigido a una población con menores oportunidades laborales, de hogares en situación de vulnerabilidad socioeconómica y que no reciben ninguna otra prestación. La formación de cooperativas y el trabajo que se les asigna depende de los municipios y estos a su vez de la bajada de recursos y selección de la Nación (Resolución 3182/2009).

A nivel institucional, se lanza el Plan Nacional de Abordaje Integral⁶ (Plan Ahí), con perspectiva de abordaje integral y territorial que llevó a cabo el Consejo Nacional de Políticas Sociales en 2008 con el objetivo de mejorar la calidad de vida y el desarrollo de las familias y comunidades priorizando las zonas en situación de alta vulnerabilidad social, ya sean localidades rurales, parajes, población dispersa, grandes aglomerados o comunidades étnicas, a través de la realización de obras de urbanización,

⁴ Decreto 1602/2009.

⁵ Resolución 3182/2009.

⁶ Decreto 621/2008. Lineamientos del Plan Nacional de Abordaje Integral.

infraestructura y servicios públicos, de acuerdo a las diferentes líneas de acción y trabajo en conjunto entre los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo y la comunidad. A continuación se profundiza el desarrollo del Plan Ahí como antesala de intervenciones nacionales con eje en la territorialidad, eje fundamental y diferenciador para el análisis del Programa EETB.

1.7.2 Antecedente. Plan Nacional de Abordaje Integral “Estar Ahí”

Como se mencionó anteriormente, en Argentina, luego de la profunda crisis político institucional del 2001, el Estado en la política social adquirió un rol fundamental, por lo que planteó la necesidad de llevar a cabo transformaciones que revisen la concepción, enfoque y modalidades de intervención. La crisis del 2001 había dejado como resultado altos índices de pobreza y desempleo, mayor desigualdad social y una crisis de legitimidad política muy fuerte. En este escenario, la relación entre Estado y territorio cobra fuerza y una nueva dinámica del modo de intervenir, siendo el Estado el motor de reactivación económica y social.

En relación a la territorialidad, la crisis acentuó y dejó en evidencia las desigualdades en el desarrollo entre las grandes ciudades y las pequeñas localidades y, la ausencia del Estado Nacional. Las grandes ciudades implican mayor acceso a los servicios de salud y educación pública, mayores oportunidades laborales, mayor acceso a programas sociales, entre otras cuestiones. Y esto se debe, en parte, a la ausencia de políticas públicas que tengan como objetivo a la población más rezagada económica y socialmente.

Siguiendo a Martínez Robles (2016), la relación entre Estado y territorialidad se basa en reforzar la idea de país federal y la necesidad de cooperación entre el aparato nacional y subnacionales, incluido el nivel local.

Dos procesos han tenido lugar en Argentina en estos últimos años, por un lado el viraje discursivo sobre el Estado, que consolida la noción de “Estado fuerte” y de “Nación” como conglomerado de actores e intereses y, por otra parte, la constitución del “territorio” y la “comunidad” como ámbitos políticamente relevantes de producción de subjetividades, colectivos políticos y pertenencias identitarias (Martínez Robles, 2016:3).

Es en este contexto histórico y bajo estos nuevos lineamientos políticos que se crea el primer antecesor de EETB: el Programa “Mi Pueblo”⁷ en el año 2004, durante la presidencia de Néstor Kirchner. Pueden verse reflejados en los considerandos de su decreto de creación la problemática existente y el cambio de concepción anteriormente mencionado:

“Que el modelo actual de concentración urbana resulta desarticulador de la integración regional, y una de las causas de la migración interna hacia los conglomerados urbanos”.

“Que el territorio argentino presenta un modelo de crecimiento inarmónico, en el cual las economías regionales con distintos grados de desarrollo, generan nuevos niveles de desigualdad de oportunidades en la población”.

“Que en este sentido el retroceso que han sufrido las economías regionales impone la necesidad de definir políticas públicas que reviertan esta tendencia en procura de un desarrollo local con integración regional, a través de acciones concretas de revalorización del territorio y plena inclusión de las comunidades”.

“Que compete al gobierno nacional definir políticas federales de desarrollo territorial”.

“Que las referidas políticas federales desempeñan una función fundamental en la promoción del desarrollo económico y social, y ayudan a los territorios menos prósperos o a las regiones que experimentan dificultades a generar un desarrollo sostenible”.

“Que en virtud a lo expuesto, resulta necesario poner en funcionamiento un programa que tenga por objeto identificar aquellas comunidades que han quedado aisladas del crecimiento y desarrollo, y requieran una asistencia integral por parte del Estado” (Decreto N°469, 2004).

⁷ Programa “Mi Pueblo”. Creación a través del decreto 469/2004. En el fundamento de su creación se considera necesario poner en funcionamiento un programa que tenga por objeto identificar aquellas comunidades que han quedado aisladas del crecimiento y desarrollo, y requieran una asistencia integral por parte del Estado. Para ello su objetivo fue desarrollar y articular el impacto social de las políticas públicas que se llevan a cabo en distintos organismos del gobierno nacional que atiendan las necesidades de las regiones o territorios menos prósperos. La población objetivo son las pequeñas comunidades del interior del país.

Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94324/norma.htm> y en <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/2706-blank-96550491>

Este programa, cuyo órgano de aplicación era el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Interior de la Nación quien estaba a cargo de la coordinación política con los demás ministerios y organismos intervinientes, tenía como objetivo general articular institucionalmente políticas federales de desarrollo e integración, con el fin de atender las necesidades de pequeñas localidades del interior del país en materia de infraestructura, salud, desarrollo productivo y fortalecimiento institucional. En relación al formato de implementación y acciones concretas no se ha encontrado datos oficiales que describan el Programa, pero se especifica entre los servicios brindados el atender las necesidades de pequeñas comunas del interior del país en materia de infraestructura, salud, desarrollos productivos y fortalecimiento institucional, unificando en una sola instancia de interlocución la presentación de solicitudes de apoyo para la implementación de programas nacionales en el territorio⁸.

En abril del año 2008, el programa Mi Pueblo fue reemplazado por el Plan Nacional de Abordaje Integral, o también denominado “Plan Ahí, en el lugar” (más conocido simplemente como Plan Ahí) a través del Decreto 621/2008, con el objetivo de:

“Promover el desarrollo social y humano de las personas, familias y comunidades en situación de alta vulnerabilidad social, a través de la implementación de Políticas Públicas integrales orientadas hacia el efectivo cumplimiento de los derechos sociales, vinculados con la educación, la salud comunitaria, el trabajo, la vivienda, la cultura, la recreación y el acceso a servicios públicos de infraestructuras esenciales” (Decreto 621/2008).

El programa tuvo diferentes líneas de acción y trabajo en conjunto entre los Ministerios de Salud, Educación y Desarrollo Social y la comunidad. El Plan dependía en términos normativos del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Nación (CNCPS)⁹, aunque fue principalmente gestionado por el Ministerio de

⁸ Información del Programa Mi Pueblo Ministerio del Interior. Disponible en <https://www.caserosada.gob.ar/informacion/archivo/2706-blank-96550491>).

⁹ Entidad creada en el año 2002 bajo el ámbito de la Presidencia de la Nación, con el objeto de “constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos” (Decreto 357/2002). Está integrado en forma permanente por el/la ministro/a de Desarrollo Social, el/la ministro/a de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, el/la ministro/a de Educación, Ciencia y Tecnología, el/la ministro/a de Salud y el/la ministro/a de Economía e Infraestructura. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>

Desarrollo Social de la Nación. Constaba de seis ejes de acción similares a los de Mi Pueblo¹⁰

1. *Articulación interministerial, con el objetivo de diseñar y adaptar las jornadas de trabajo a los diferentes territorios.*
2. *Relevamiento de diagnóstico, para conocer las particularidades territoriales, el alcance de las políticas públicas nacionales y las necesidades locales.*
3. *Procesamiento del resultado.*
4. *Armado de la agenda y organización de las jornadas de trabajo.*
5. *Operativos: armado de mesas de los organismos participantes en un espacio público y de fácil acceso para quienes quieran participar.*
6. *Seguimiento y evaluación. Registro de lo realizado.*

(Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, 2015)

Este programa refuerza la necesidad del abordaje territorial y de una mirada más integral de la política social. Su dinámica de implementación resalta la importancia del rol de lo local, de la comunidad como potenciadores y conocedores de la realidad. De acuerdo con Martínez Robles (2016), la dinámica de la implementación se basaba en que una coordinación tomaba las demandas de un lugar para informarle a cada Ministerio que genere una agenda de trabajo, y desde el 2012 se llevaron a cabo mesas interministeriales para unir esfuerzos de solución a las demandas. Estas cuestiones dan cuenta de que la organización del Plan Ahí reflejó una idea de la política social que se basó en focalizar la propuesta al carácter específico de cada territorio. A su vez, la representación de los agentes ministeriales daba cuenta de la *“necesidad de consolidar la presencia del Estado Nacional mediante el acceso a la política pública en lugares en los que su ausencia era hasta entonces acuciante”* (Martínez Robles, 2016:11).

El Programa Estar Ahí (2008-2015) puede ser visto como el antecedente más inmediato en cuanto a programa de abordaje territorial con perspectiva integral en la Argentina y que apunte a reorientar el vínculo entre el Estado y la Comunidad, característica muy presente en este programa, que desde sus lineamientos y marco de acción plantea integrar actores locales para pensar la política social. Sin embargo, más allá de la normativa formal y de investigaciones al respecto, no se han podido encontrar informes y/o resultados de la forma de implementación, dinámica y coordinación intersectorial.

¹⁰ Disponible en [M--s-sobre-Estar-Ah--.pdf \(desarrollosocial.gob.ar\):](#)

El Programa EETB (2016-2019) como su antecesor el Plan Ahí, se inscribe en un contexto en donde sigue presente no solo la necesidad del rol activo del Estado sino también la necesidad de su presencia directa a nivel federal, dejando al descubierto la existencia de ausencia estatal y de sus instituciones. El EETB materializa en su concepción e implementación, la presencia del Estado en el territorio como eje sustantivo para el abordaje integral, siendo el programa un dispositivo potente de articulación intersectorial sostenida en el territorio.

En términos generales, en el caso de Argentina, el Estado cumple un rol muy importante en el diseño, la implementación e intervención de los sistemas de protección social, ya que las ramas ministeriales del área de salud, trabajo, educación, están involucradas en el ámbito contributivo, no contributivo y en la definición de políticas y regulaciones del mercado laboral. En concordancia con la perspectiva de Cortés (2013), más allá de la intención en Argentina a partir del 2002 de intentar recuperar por parte del Estado una intervención directa y profunda en materia social a través de estrategias de provisión y acceso universal a los bienes públicos, en la práctica, y considerando la heterogeneidad de oportunidades y estratificación social del país, están presentes y arraigadas políticas focalizadas de protección como asistencia. De esta manera, la intervención social del Estado en el sistema de protección social, mantiene una lógica dual de acuerdo a sus destinatarios: por un lado, hacia hogares e individuos en situación de pobreza y vulnerabilidad extrema, y por otro, hacia quienes participan en el mercado formal. En esta coyuntura de dualidad de la política social es necesario replantearse el grado de estratificación social que provoca y si el piso que garantiza la asistencia social es una forma de profundizarla (Cortés, 2013).

En conclusión, si bien se ha avanzado en una política de protección social en Argentina para el acceso a la promoción de las personas, para que el sistema sea de calidad es necesario que el Estado siga profundizando en medidas que garanticen el acceso a la protección social como un derecho como garantía ciudadana, a través de una articulación entre la protección social contributiva y no contributiva para una política social integral que garantice la equidad (Cecchini y Martinez, 2011). En igual sentido, retomar el eje territorial resulta una mirada necesaria y diferencial para avanzar en la implementación de políticas intersectoriales y en reales abordajes de las problemáticas sociales. El rol de lo local, la singularidad de la diversidad y la factibilidad de la intervención del Estado de la política social no puede estar dissociado del territorio.

2. CAPÍTULO 2

2.1 El Estado en tu Barrio. Su historia: desde la formulación hasta su implementación

El Programa EETB se enmarca en un contexto de política social que tiene como desafío ampliar y fortalecer la presencia del Estado en el territorio, principalmente en los sectores vulnerados del país. En el marco de un debate amplio de políticas públicas, con énfasis en reforzar la relación entre Estado y territorio y el reconocimiento de la diversidad de la problemática social, cobra fuerza el modo de intervenir del Estado, por lo que se asiste a la implementación de un modelo de intervención directa en los sectores vulnerabilizados a nivel federal y desde la perspectiva de la coordinación intersectorial.

Como veremos a la largo del documento y tomando en cuenta la normativa, Decreto N° 579/2016 y Resolución 44/2018, el EETB se caracterizó por ser un programa intersectorial e interjurisdiccional que se crea en el año 2016 con el objetivo de acercar el Estado a la ciudadanía, brindando la posibilidad de realizar trámites y servicios de organismos de entes nacionales de manera directa y gratuita en los barrios más postergados del país. Se enmarca en la perspectiva de consolidar y ampliar la presencia del Estado Nacional, como su denominación señala como cualidad: acercar el Estado a cada barrio del país. Desde las principales ciudades hasta localidades pequeñas y rurales, principalmente en aquellos lugares donde el Estado no tenía presencia. Así el EETB reconoce la ausencia del Estado visibilizando lo necesario de reforzar su presencia principalmente en la población en situación de riesgo y considerando la segregación espacial existente.

Como veíamos en el capítulo 1, la perspectiva integral del enfoque de protección social reside en una intervención que trascienda e incluya los ámbitos de la protección contributiva y no contributiva, además de contar con intervenciones que permitan incorporar a distintos grupos de la población y generen las capacidades para superar las situaciones de riesgo (Cecchini y Martinez, 2011). El EETB reconoce un destinatario en situación de riesgo con necesidades de asistencia de las prestaciones no contributivas del Estado, y a su vez, una población con acceso a servicios con derechos y subsidios que se evidencian en la oferta programática del programa. A su vez, al abordar situaciones críticas, desde personas en situación sin documentación o menores sin

acceso a derechos, tendía a intervenir cuestiones complejas de desigualdad y exclusión. En este sentido, estuvo destinado principalmente a los sectores en situación de vulnerabilidad del país y si bien no se cuenta con mapeos ni diagnósticos públicos e informes de la situación socio poblacional para la elección de cada ciudad, en el Decreto de la Provincia de Buenos Aires 665/2016 se hace mención a que el programa buscó:

“Lograr el efectivo acceso de sectores relegados de la sociedad a prestaciones estatales básicas, lograr una mayor participación y conciencia ciudadana y asistir a la población que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad social”;

“Que en ese sentido se considera esencial que el Ministerio de Desarrollo Social articule y coordine las actividades con otros organismos a los fines de lograr el efectivo acceso a sus derechos a la población de menores recursos y de propiciar una real igualdad de oportunidades;

“Que a través de la realización de actividades y tareas interministeriales se propicia el efectivo acceso a prestaciones relacionadas con la identidad, la nutrición, la salud y el efectivo goce de los derechos de los sectores más postergados de la sociedad”. (Decreto 665/2016, Provincia de Buenos Aires)

El EETB nace en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a través del Coordinador de Estrategia de Experiencia Ciudadana, quien tiene como objetivo lograr la utilización de los recursos públicos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la estrategia integral de vínculo con la ciudadanía con efectos que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados. El Cargo de Coordinador de Estrategia de Experiencia Ciudadana fue ocupado por Victoria Bluthgen desde el inicio hasta febrero de 2019. Luego el cargo fue ocupado por Magdalena Menceyra hasta diciembre de 2019¹¹.

Según lo explicitado en la normativa de constitución, se pretendía:

“diseñar una estrategia de experiencia ciudadana y promover su implementación en las principales dependencias del Gobierno Nacional, colaborar en la articulación de capacidades de gobierno que respondan a necesidades de la ciudadanía; promover en la órbita del Estado

¹¹Actualmente, el titular de la Unidad es D. Juan Manuel VilaI. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241256/20210226>

Nacional una cultura de ciudadano céntrico, abordada desde el diseño de los planes de gestión, su implementación, los puntos de contacto, los canales de participación y la comunicación con los ciudadanos, coordinar las actividades en torno a la formulación, ejecución y seguimiento de los compromisos adoptados por el gobierno en los estándares de atención al ciudadano” (Art. 6, Decreto N°579/2016)¹².

Aquí se manifiestan cuestiones normativas en relación a la ciudadanía y la preocupación por poner al ciudadano en el foco del programa.

Cabe destacar que entre los principales roles y funciones de la Coordinadora de Estrategia de Experiencia Ciudadana se manifiesta la idea de colaboración y articulación de las capacidades del gobierno y con ello de sus entes en relación al acceso de los mismos con la ciudadanía, lo que promueve la construcción de las coordinaciones intersectoriales que profundizaremos más adelante. Se manifiesta esta tendencia en el art. 6 inc 3, que entre sus roles se encuentra el de *“analizar el alcance de los distintos planes de gestión, políticas públicas, servicios y prestaciones de la Administración Pública Nacional, desarrollando una metodología que permita construir una visión transversal del impacto de estos planes en los principales segmentos sociodemográficos de la sociedad”* (Decreto 579/2016).

La Coordinación del Programa estuvo a cargo de la Jefatura de Gabinete de Ministros de Nación, específicamente de la Unidad de Experiencia Ciudadana (UEC), que mediante la resolución número 44/2018 de Jefatura de Gabinete de Ministros fue creada formalmente¹³. Si bien en términos formales existió un vacío normativo del programa en sí, la idea con la que fue pensado y la manera en que se iba implementando se reflejó en las funciones, roles y objetivos de la UEC desde donde se diseñó, implementó y evaluó el EETB.

¹² Decreto creación rol de Coordinador de la Unidad de Estrategia de Experiencia Ciudadana. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260367/norma.htm>.

¹³ Cabe destacar que la Unidad tiene la responsabilidad de coordinar el programa desde principios de 2016, a través del Coordinador de Estrategia de Experiencia Ciudadana (Decreto N° 579/2016), pero no tenía hasta el momento una norma que formalizará su funcionamiento. El Coordinador de Estrategia de Experiencia Ciudadana, quien tiene como objetivo lograr la utilización de los recursos públicos con miras a una mejora sustancial en la calidad de vida de los ciudadanos focalizando su accionar en la estrategia integral de vínculo con la ciudadanía con resultados que sean colectivamente compartidos y socialmente valorados. Se pretende diseñar una estrategia de experiencia ciudadana y promover su implementación en las principales dependencias del Gobierno Nacional; colaborar en la articulación de capacidades de gobierno que respondan a necesidades de la ciudadanía; promover una cultura de ciudadano céntrico (Decreto N° 579/2016).

Como menciona la norma, entre los principales objetivos explícitos que debe cumplir la UEC son *“coordinar, junto con el Ministerio de Desarrollo Social, el programa “El Estado en tu Barrio”, articulando con el resto de los ministerios y organismos participantes para acercar y facilitar el acceso de los ciudadanos a los servicios del Estado Nacional y colaborar en la articulación de capacidades de gobierno que respondan a necesidades de la ciudadanía”* (Art. 2. Inc A y B de la Resolución 44/2018). En este sentido, destaca la necesidad de llevar adelante la coordinación general del programa desde un ente central.

El carácter distintivo del EETB así como su complejidad, radicaba en que planteaba varios desafíos en términos de implementación, por un lado, el desafío de generar una articulación entre distintos entes y organismos de gobierno para implementar acciones conjuntas y, por otro, la necesidad de generar acuerdos y colaboraciones con las provincias y municipios. Todo lo cual lleva a otro desafío que es la posibilidad del abordaje territorial desde la capacidad de recursos humanos, técnica y logística para llevarlo a cabo.

Al mismo tiempo, el EETB puso en evidencia las dificultades y las posibilidades del modelo de gestión para llevar adelante el objetivo del programa como la gestión en términos de intensidades de colaboraciones intersectoriales, siendo uno de los puntos claves para ello, la presencia de un actor con poder y peso político que pueda promover la coordinación general. En el caso del EETB, fue Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a través de la Unidad de Experiencia Ciudadana, quien coordinó en conjunto con los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires la implementación del programa a nivel federal.

Como Programa nacional de articulación intersectorial, el EETB planteó su intervención a partir de la realización de operativos itinerantes con presencia de distintos ministerios y entes nacionales en un mismo lugar. Desde su inicio, en febrero de 2016, y hasta fines de 2019¹⁴, periodo de estudio de la presente tesis, en el EETB se

¹⁴ En el Art. 4 de la Resolución 44/2018 se expresa que la unidad de Experiencia Ciudadana quedará disuelta el 31 de diciembre de 2019, o una vez cumplido el objetivo para el cual fue creado si ello ocurre con anterioridad. Hasta fines del 2019, fecha de estudio del período del Programa, la UEC estaba en vigencia. Con el cambio de gobierno de gestión a fines del 2019, el EETB a través de la Resolución 9/2020 de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación promulga el programa para ser ejecutado bajo la misma estructura de cómo se llevaba a cabo hasta ese momento. En la actualidad y de acuerdo a la información solicitada por Argentina.gob.ar, el EETB está suspendido por la emergencia sanitaria COVID 19 y en su lugar se están llevando a cabo postas comunitarias de prevención en barrios populares. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/elestadoentubarrio>

realizaron más de 7 millones¹⁵ de trámites, consultas y servicios¹⁶, de manera gratuita como tramitar el Documento Nacional de Identidad, acceder a controles de salud, cumplir con el calendario de vacunación obligatorio, inscribirse en la Asignación Universal por Hijo, realizar gestiones sobre temas de seguridad social o vinculados con los servicios a jubilados, pensionados del ANSES y PAMI, tramitar la tarjeta SUBE y la Tarifa Social, asesorarse sobre las políticas sociales u orientarse en temas de empleo¹⁷.

Gráfico II.1

El EETB en números - Operativos realizados y trámites y servicios brindados por año

AÑO	PROVINCIAS	LOCALIDADES	OPERATIVOS	TRÁMITES
2016	12	26	253	770000
2017	21	137	884	2296190
2018	21	414	538	2403076
2019	18	508	508	1826815
	TOTAL		2183	7296081

Fuente: Elaboración Propia en Base a Memorias de Gestión 2016-2019 en Argentina.gob.ar

Los principales organismos nacionales que participaron de los operativos del EETB fueron: ANSES, Ministerio del Interior (RENAPER), Ministerio de Salud, Ministerio de Desarrollo Social, Ministerio de Transporte (SUBE), Ministerio de Energía (Tarifa Social de Energía), Ministerio de Justicia (Centros de Acceso a la Justicia), Ministerio de Educación, PAMI, Registro Provincial de las Personas, entre otros¹⁸.

2.1.1 Marco Institucional del Programa El Estado en tu Barrio

El EETB fue diseñado por la UEC de Jefatura de Gabinete de Ministros, desde donde se promueve y valida, tanto institucional como políticamente, los acuerdos interministeriales con los ministerios y organismos participantes, los convenios con las provincias y los municipios, la planificación, el seguimiento de la implementación y la evaluación de los resultados.

¹⁵ Ver Gráfico II.1.

¹⁶ La cantidad de trámites, consultas y asesoramiento no refleja el recurso humano y presupuestario destinado al programa, y no contempla la resolución final de las consultas y asesoramientos.

¹⁷ Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37816-el-estado-en-tu-barrio>.

¹⁸ Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37816-el-estado-en-tu-barrio>

La coordinación y la implementación del programa se realizaron en forma conjunta con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, quien implementó el programa en el interior del país y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires¹⁹, quien lo hace en la Provincia de Buenos Aires. Su estructura organizativa descansaba, por un lado, en la centralidad de la toma de decisión política estratégica desde UEC, y por otro lado, la capacidad técnica, presupuestaria y de recursos territoriales de los Ministerios de Desarrollo Social tanto de la Nación como de la Provincia de Buenos Aires con la capacidad de llevar adelante las diferentes actividades dentro del marco del programa. A su vez, contaba con la capacidad institucional y estructura de los ministerios y organismos, además del apoyo y la participación de los gobiernos provinciales y municipales.

Cuadros II.1.

Estructura Organizativa Interna - Unidad de Experiencia Ciudadana

Unidad de Experiencia Ciudadana			
Coordinación Intersectorial	Producción	Comunicación	Administración

Fuente: Elaboración Propia en base al Decreto N° 579/2016 y Resolución N° 44/2018

A continuación, se detalla una breve descripción de las tareas y responsabilidades de cada Coordinación dentro de la organización interna que conformaban la UEC:

- La Unidad Ejecutora Especial Temporal estuvo a cargo del Coordinador de Estrategia de Experiencia Ciudadana (Decreto N° 579/2016) quien tiene entre sus funciones: a) diseñar una estrategia de experiencia ciudadana, b) promover su implementación en las principales dependencias del Gobierno Nacional; c) colaborar en la articulación de capacidades de gobierno que respondan a necesidades de la ciudadanía. Con el fin de lograr un desarrollo e instrumentación más eficiente de los objetivos de la mencionada Coordinación y obtener mayor celeridad, a través de la Resolución E 115/2017 se aprobaron los modelos de convenios con las provincias y con los municipios de las

¹⁹ A través del Decreto 665/2016 se gestiona la creación del Programa El Estado en tu Barrio, al considerar al Ministerio de Desarrollo Social la función de coordinar políticas de integración social y participación ciudadana, focalizándose su actividad en aquellos sectores de mayor vulnerabilidad social. El fin del programa es propiciar el efectivo acceso de sectores relegados de la sociedad a prestaciones estatales básicas, lograr una mayor participación y conciencia ciudadana y asistir a la población que se encuentra en situaciones de vulnerabilidad social. Disponible en: <http://www.sajj.gob.ar/665-local-buenos-aires-creacion-programa-estado-tu-barrio>

localidades donde se desarrollaron los operativos del EETB. En este sentido, se puede decir que el programa planteó para su implementación la necesidad de contar con mecanismos ágiles y dinámicos que permitieran acercar y facilitar la articulación vertical entre los distintos niveles de gestión.

- El área de articulación intersectorial fue la bisagra entre la negociación de las colaboraciones político institucional de la participación de los ministerios y organismos y, la factibilidad del abordaje territorial junto con los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires, quienes coordinaban la implementación del Programa en el territorio. Entre sus principales funciones se encontraba: a) la coordinación transversal con los Ministerios participantes del Programa, b) la articulación interministerial e intra institucional, c) la definición de la propuesta de servicios para cada operativo, d) la gestión de la implementación de los distintos trámites y servicios brindados, e) la evaluación y análisis de los resultados.

- El área de Producción tenía a su cargo la estructura operativa en el interior del país y en la Provincia de Buenos Aires a cargo del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires. Sus principales funciones estuvieron relacionadas a la operatoria en territorio: a) el relevamiento de locaciones posibles donde montar el operativo, la gestión con las productoras para el armado de operativos, b) el control de stock y distribución de materiales, c) el control del servicio prestado por los responsables del armado de los operativos, d) la confección de informes post operativos y la gestión de los servicios necesarios para operar (Electricidad, Internet y seguridad).

- El área de Comunicación tenía entre sus principales tareas: a) la estrategia y el plan de comunicación del programa, b) el seguimiento de la comunicación del Programa en territorio, c) medios masivos y digitales, c) la creatividad y diseño de presentaciones, d) informes de resultados y piezas de comunicación y la moderación de redes. El área fue variando sus estrategias a medida que el programa crecía y con ello las intervenciones y soportes.

Por último, la administración del EETB realizaba la coordinación y organización del funcionamiento administrativo de la UEC, la planificación y control presupuestario, la tramitación, seguimiento y supervisión de la documentación y expedientes (viáticos, pagos a proveedores, licitaciones).

Para el análisis del Programa, sí se toma el reto de pensarlo desde una perspectiva de coordinación intersectorial en pos de intervenciones estatales territoriales, se pueden interpelar instrumentos operativos en el EETB que contribuyen a

viabilizar ese abordaje, como el planeamiento participativo intersectorial, la capacidad institucional y el abordaje territorial, y con ello los desafíos en la gestión y la coordinación para su implementación. En este sentido, se puede afirmar, como se describió anteriormente, desde su organización interna y normativa, el EETB apela al diseño y la implementación de modelos y mecanismos de gestión que tienden a la colaboración intersectorial e interjurisdiccional, priorizando el rol del Estado Nacional desde la Jefatura de Gabinete de Ministros como actor bisagra y transversal a la estrategia político institucional, así como también la necesidad de acuerdos explícitos e implícitos para ser sostenible la implementación en el abordaje territorial.

Como se verá más adelante, el eje territorialidad es la puesta en marcha del EETB en donde se amplió la presencia del Estado Nacional principalmente en las zonas más postergadas, por lo que reconoce, al igual que su antecesor, las desigualdades territoriales del país y la segregación espacial y a su vez, limitaciones en relación a la descentralización de las instituciones del Estado.

2.2 La cuestión del diseño y la planificación del Programa El Estado en tu Barrio

Se profundizó en el capítulo 1 en la necesidad de cambios en la implementación de políticas sociales para avanzar en el concepto de políticas integrales en términos de la coordinación intersectorial, los vínculos de relaciones entre los niveles de gobierno y con ello procesos de gestión y colaboración más densos. Como plantean Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), pensar la intersectorialidad es ver cómo lograr que la diversidad de la cuestión social sea intervenida por el Estado de manera integral y no sectorial, de manera conjunta y compartida en gestiones territoriales (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015).

Desde esta perspectiva, el caso del EETB planteó varios desafíos en términos del diseño, la gestión y la implementación relacionados a la articulación intersectorial, la oferta programática y la posibilidad de co-gestión de los tres niveles de gestión (nacional, provincial y local) en el abordaje territorial. Cabe destacar que si bien estos autores no profundizan en el concepto de territorialidad y desigualdad en conjunto con el concepto de intersectorialidad, el EETB como modelo pragmático de programa,

reconoce la necesidad de abordajes territoriales entendiendo la segregación territorial y con ello la desigualdad social de todo el territorio.

Desde el diseño y la planificación del EETB se presentaron algunas cuestiones de base en relación a los desafíos a afrontar. Por un lado, el consenso y acuerdos con las autoridades provinciales y locales. La cogestión entre los diversos niveles de gestión fue un requisito importante para la implementación del programa, por lo que la articulación interjurisdiccional en base a compromisos y colaboraciones fue un punto para poder garantizar la implementación en territorio del programa. Desde, por ejemplo, la autorización del uso del espacio público, garantizar la electricidad, conectividad, seguridad y presencia de primeros auxilios y bomberos hasta la oferta de servicios nacionales y herramientas de gestión.

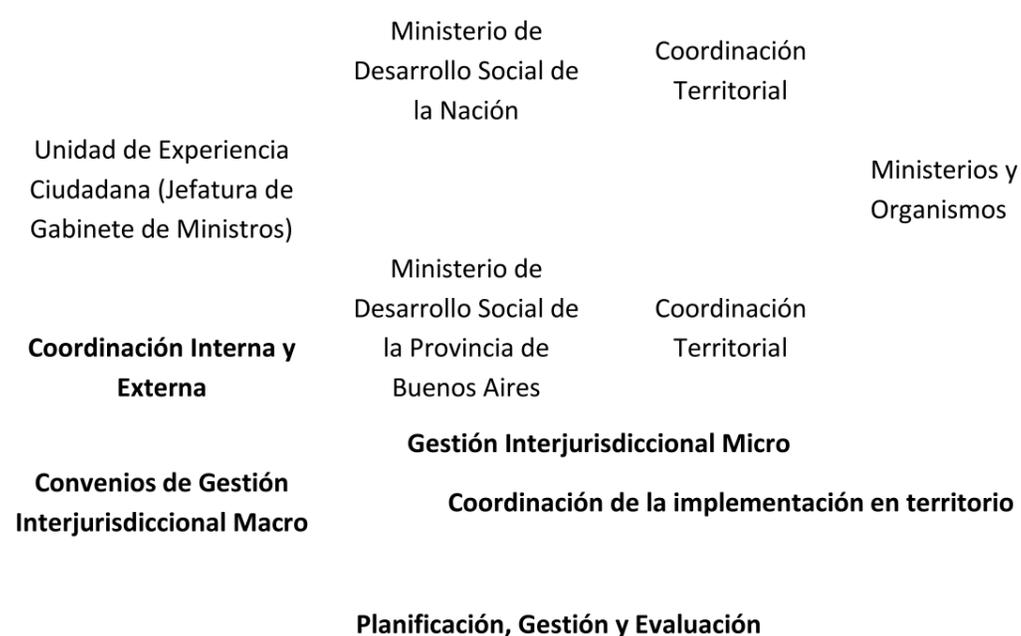
Otro desafío fue en relación a la logística para el abordaje a nivel federal. El formato itinerante a través de gazebos para garantizar la movilidad de la estructura del programa por la magnitud en el número de operativos y en el alcance territorial que tuvo, requirió un gran esfuerzo en la logística (Traslados de equipos, armado de estructuras, productoras, etc). A su vez, la planificación se vio afectada por diversos factores, principalmente presupuestarios que abarcaron recursos humanos y técnicos de los organismos que participaron, otros factores climáticos y las distancias, entre otras cuestiones que limitaron la gestión en territorio. La política partidaria también atraviesa la posibilidad de articular y llegar con políticas al territorio, por lo que es otro factor indiscutible a la hora de implementar políticas.

Por último, la coordinación interna del programa, es decir, la coordinación general del programa desde la UEC, dio el marco y la institucionalidad del Programa, así como también la estrategia política para poder llevarlo a cabo. La coordinación territorial del programa a cargo de los Ministerios de Desarrollo Social de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires fue quien implementó y supervisó el programa en territorio, por lo que es necesario el consenso y la articulación constante entre estos actores y a su vez, con los organismos responsables de implementar los servicios en los operativos. Este circuito de comunicación y articulación constante podría considerarse como un elemento importante para el funcionamiento del EETB.

La planificación de la agenda anual, mensual y semanal para todos los operativos del año se realizaba junto a la Coordinación de Acciones Territoriales, dependiente de la Dirección Nacional de Dispositivos Territoriales del Ministerio Desarrollo Social de la Nación, para el interior del país y CABA en conjunto y con la

Unidad de Programas Especiales del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires para la Provincia de Buenos Aires, quienes a su vez eran los responsables de la coordinación del programa en territorio. Dicha planificación se realizaba teniendo en cuenta diferentes criterios, entre otros, los feriados nacionales, provinciales, municipales, los días no laborables y los fenómenos meteorológicos de cada región, ubicación de oficinas locales (oficinas locales de ANSES, Registro Civil, CAJ - Centros de Acceso a la Justicia) y otras oficinas para conocer el grado de acceso de los vecinos de cada localidad a los servicios que brindaba el EETB. Se consideraba también la articulación con gobiernos provinciales y municipales competentes a cada localidad en relación con los compromisos asumidos por los diferentes niveles de gestión con el fin de garantizar en territorio todos los requerimientos operativos necesarios y delimitación de servicios disponibles: identificación de temáticas prioritarias y diseño de las estrategias de abordaje de las problemáticas según las necesidades de la población de cada barrio o localidad.

Cuadro II.2
Estructura de Gestión del EETB



Fuente: Elaboración Propia en base a experiencias, testimonios y Decretos N° 579/2016 y Resolución N° 44/2018.

Como se observa en el cuadro anterior, la distribución de funciones responde al carácter institucional de cada uno de los organismos, sus capacidades técnicas y de viabilidad. Cada uno de ellos presenta una estructura interna similar; coordinador general y coordinadores territoriales que son los responsables del funcionamiento del programa en cada una de las locaciones donde se realizaban los operativos. Cabe señalar

que el EETB tuvo continuidad y sostenibilidad a gran escala durante el 2016-2019 y a su vez, planificación en cuanto a definiciones de lugares a abordar por la gestión que conlleva la implementación del programa en sí.

Siguiendo la línea propuesta por Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), y pensando en la experiencia práctica de la intersectorialidad, los desafíos en cuanto a la gestión e implementación del EETB deben estar directamente relacionados con *“el propósito de la política y la intensidad de la intersectorialidad y la consistencia entre la intersectorialidad y el modelo de gestión que se adopte para producirla”* (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015: 414). Como Programa Nacional de articulación intersectorial y abordaje territorial, el EETB planteaba su intervención a partir de la articulación de las escalas local, provincial y nacional y disponía para ello de la realización de operativos con presencia de distintos ministerios y entes nacionales. Desde su inicio, en febrero de 2016 y hasta fin de 2019, se realizaron más de 7 millones de trámites, consultas y servicios²⁰, de manera gratuita entre las que se destacan:

- Tramitar el Documento Nacional de Identidad

- Acceder a controles de salud y cumplir con el calendario de vacunación obligatorio

- Inscribirse en la Asignación Universal por Hijo, realizar gestiones sobre temas de seguridad social o vinculados con los servicios a jubilados y pensionados del ANSES

- Atención clínica y pediátrica

- Tramitar la tarjeta SUBE y la Tarifa Social

- Asesorarse sobre las políticas sociales u orientarse en temas de empleo.

Estuvo presente en más de 500²¹ localidades de todo el país y se realizaron más de 2100 operativos²². El programa se fue ampliando en cuanto objetivos, estructura y abordaje territorial a medida que se consolidaba como Marca “El Estado en tu Barrio” y como referencia de la presencia del Estado Nacional en todo el país, por lo que también creció en distintos formatos para su abordaje. El esquema de la implementación en un principio estaba centrado en llegar a los barrios, asegurar una permanencia de días y

²⁰ El Estado en tu Barrio - Casa Rosada 2016. Descripción de principales servicios. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37816-el-estado-en-tu-barrio>

²¹ Ver Gráfico II.1.

²² Ver Gráfico II.1.

confiabilidad, es decir, en la posibilidad de dar efectivas respuestas a las demandas en territorio.

La estructura operativa para llevarlo a cabo fue, por cuestiones de logística, la modalidad itinerante y con gazebos para poder trasladarlo y realizar la dinámica de estar todas las semanas en diferentes ciudades del país de manera simultánea. De modo que el formato principal fue el itinerante que consistía en jornadas de 4 días en un mismo lugar que contaban con la participación de 6 o más organismos nacionales/provinciales y/o municipales en ciudades de más de 15.000 habitantes, de locación rotativa.

Luego, el formato itinerante exprés comenzó en el 2018 y fue pensado para lograr mayor alcance y poder llegar a aquellos lugares más alejados de las principales ciudades, por lo que consistían en jornadas de 1 o 2 días y abarcaba ciudades de menos de 15.000 habitantes y se ofrecían entre 2 y 4 servicios de organismos nacionales, de locación rotativa (Cuentas- Ministerio de Economía de la Nación, 2018)²³.

A su vez, desde el énfasis en la presencia y permanencia del Estado, se implementó un formato de oficina fija²⁴ de atención permanente en contextos vulnerados de la Provincia de Buenos Aires y en la Ciudad de Buenos Aires en dos puntos de transición de ciudadanos, en donde se brindaban servicios nacionales y provinciales²⁵.

El objetivo que perseguía el Programa al principio de su implementación era llegar a barrios en contexto de vulneración social de las principales ciudades del país y poder dar respuesta a la demanda de cada lugar con la participación de los organismos más demandados y la articulación con los distintos niveles de gestión. En una primera etapa, se focalizó principalmente en las ciudades de la Provincia de Buenos Aires y en las principales ciudades del interior del país. Durante el 2016, el EETB realizó más de 755.000 trámites, estuvo presente en 26 municipios y se realizaron alrededor de 250 operativos²⁶.

Durante el 2017, se observa un salto cuantitativo en la cantidad de trámites realizados debido al aumento de operativos y municipios visitados. En el informe de

²³ Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2018/tomoi/jur25.html>

²⁴ Estación de Tren Retiro y Constitución. Cuentas- Ministerio de Economía de la Nación, 2018. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2018/tomoi/jur25.htm> y en Memoria de Gestión 2018 https://issuu.com/memoria01032019/docs/memoria_detallada_del_estado_de_la

²⁵ Otros formatos del EETB fueron: Oficinas Fijas en CABA en Estación de Trenes de Retiro y Estación Constitución y en barrios vulnerados en la Provincia de Buenos Aires. Disponible en: <https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2018/tomoi/jur25.html>

²⁶ Ver Anexo 1. Cuadro 1.

Memorias de Gestión del 2017²⁷ se explicita la intensificación que ha sufrido el programa en relación al año 2016, ya que se triplicó el número de trámites y servicios brindados, así como la cantidad de operativos pasaron de 253 en 2016 a 884 en 2017 y se abarcaron 21 provincias²⁸ con la presencia del Estado.

Hacia el 2018, la consolidación del EETB permitió que ampliará sus alcances y reorientó sus objetivos hacia aumentar la presencia del Estado, es decir, llegar a más localidades del interior del país con menos cantidad de habitantes y donde las oficinas del Estado Nacional se encuentran alejadas. Como se mencionó anteriormente, para ello, se implementó un formato exprés amoldando así el objetivo con un formato que permitiera llevarlo a cabo y fundamentalmente abordando territorios más relegados desde el concepto de presencia de instituciones del Estado.

Como se refirió anteriormente, el EETB se fue ampliando en cuanto a su abordaje territorial y con ello en su diseño y gestión. En Memorias de Gestión 2018²⁹ se destaca la capacidad del EETB en recorrer distintos territorios del país. Durante el 2018 se recorrieron 777.192 km, visitando 414 localidades de 21 provincias, en donde el complemento de la modalidad express (en localidades con menos 15.000 habitantes) realizó 289 operativos en el año llegando a 200 localidades más pequeñas del país. Se observa en el recorrido realizado y con datos oficiales como desde su inicio hacia fines del 2018, el EETB marca su capacidad de abordaje territorial y con ello el reconocimiento de la desigualdad territorial y la necesidad de la presencia del Estado.

A los fines del análisis del programa, se puede considerar que hacia fines del 2018, el EETB marca una presencia importante y sostenida en el territorio. En este sentido, el programa pone el foco y podría decirse que su sello, además de la perspectiva intersectorial, en la cuestión federal en su expresión del abordaje territorial al llegar a todo el país; al considerar la factibilidad y viabilidad para implementar el programa desde su estructura y formato para poder llegar a los lugares más alejados del interior del país donde las oficinas del Estado Nacional se encuentran alejadas o donde el Estado nunca había llegado y poder dar respuesta a la demanda de cada lugar.

²⁷Memoria de Gestión 2017 (Página 18) en Argentina.gob.ar. Disponible en: https://issuu.com/secparlamentarias/docs/memoria_del_estado_de_la_nacion_20

²⁸Ver Gráfico II.1.

²⁹Memoria de Gestión 2017 (Página 10) en Argentina.gob.ar. Disponible en: https://issuu.com/memoria01032019/docs/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion

Finalmente, en el 2019 se consolida la presencia permanente del Estado a través de las oficinas fijas³⁰ en la Provincia de Buenos Aires en donde se abren 15 puntos fijos del EETB. El mismo año se realizaron más de 1.800.000 trámites, más de 500 operativos itinerantes y estuvo presente en más de 500 municipios y localidades³¹.

Gráfico II.2

Dinámica de la evolución del EETB en Año/Operativos /Cantidad de trámites y servicios brindados

AÑO	2016	2017	2018	2019
Q OPERATIVOS	253	884	538	508
Q TRÁMITES	770000	2296190	2403076	1826815

Fuente: Elaboración Propia en Base a Memorias de Gestión 2016-2019 en Argentina.gob.ar

El EETB desafió la posibilidad de abordaje territorial así como la consideración de la diversidad; estratificación espacial y territorial del país. A su vez, su implementación supuso la posibilidad de trabajar de manera articulada entre los distintos organismos y ofertas programáticas, así como entre los diferentes niveles de gestión, nación, provincia y municipio, dando lugar a la intervención de los casos y demandas concretas desde el trabajo interdisciplinario. En este sentido, cabe destacar dos comportamientos en base a lo expuesto: por un lado el intento de articular con los municipios y las provincias, es decir, la articulación interjurisdiccional y por otro lado, la presencia del propio Estado Nacional con sus entes y dependencias nacionales quienes generaban nuevas perspectivas en las dinámicas locales y del funcionamiento o no de la estructura del Estado en el territorio en todos sus niveles de gestión administrativa.

2.3 Propuesta y dinámica de Ministerios y Organismos Nacionales en el Programa el Estado en tu Barrio

Abordar el término de coordinación intersectorial en el EETB conlleva pensar en la práctica la viabilidad institucional en la articulación y colaboración de acciones conjuntas entre los distintos entes de gobierno en términos sectoriales y los niveles de gestión administrativa en vista a un propósito compartido (Cunill-Grau-Repetto, Bronzo, 2015), es decir, la posibilidad de coordinar, gestionar y articular acciones y

³⁰ Disponible en https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/elestadoentubarrio

³¹ Ver Gráfico II.2.

estructuras de los respectivos sectores y niveles gubernamentales para la intervención social en conjunto de diversas cuestiones sociales y demandas puntuales de cada lugar en donde se realizaban los operativos del programa.

Como mencionamos en el capítulo 1, explorar la intensidad de la colaboración intersectorial en el EETB lleva a indagar el modelo de la gestión y la posibilidad práctica; por lo que lleva a considerar las cuestiones institucionales, propias de cada ente de gobierno, como las cuestiones operativas necesarias para su implementación. Las capacidades institucionales de los organismos marcaron las posibilidades efectivas de su participación en el EETB y de su oferta programática. Esto conllevaba no sólo el objetivo de compartir una agenda común de brindar servicios públicos, sino también conlleva cuestiones como el carácter estratégico vinculado al presupuesto, la capacidad operativa y de adaptabilidad desde recursos humanos y técnicos para el abordaje territorial dentro del marco del EETB.

Lo innovador y el desafío que marca la participación en conjunto de los distintos organismos en operativos del EETB es coincidir en el abordaje territorial en un mismo lugar y bajo una misma dinámica de intervención. Esto implica dejar de lado las intervenciones sectorizadas bajo el nombre de un ente específico de gobierno, ministerio o nivel gestión. La idea última y superadora, por el contrario, es formar parte de un programa que tiende a la colaboración y el trabajo transversal entre los organismos dando cuenta de la perspectiva de la multidimensionalidad de los problemas, lo cual requiere de un abordaje más denso e inclusivo.

La novedad del EETB se sustenta en la posibilidad de acercar a los ciudadanos el acceso a los trámites y servicios públicos de entes nacionales, provinciales y municipales de una manera directa, gratuita y en un mismo lugar, en los barrios más postergados del país. En este sentido, la participación y las acciones conjuntas con los distintos ministerios son la esencia del EETB, por lo que el desafío fue consensuar y articular de manera constante las posibilidades desde las capacidades institucionales, recursos humanos y técnicos a la estructura, formatos y planificación del programa.

El acuerdo de acciones conjuntas entre ministerios y las propuestas para el programa, se evaluaron en términos de demanda y necesidad de los ciudadanos en cada barrio del país, por la factibilidad de implementación de la oferta en el territorio y por la escala de participación de cada organismo, tanto de recursos humanos como de requerimientos técnicos. En la práctica, el EETB brindó a los organismos participantes el marco institucional para la implementación de los servicios en territorio, esto es:

acuerdos con las provincias y el municipio donde se realiza el operativo, la organización y coordinación del programa en el territorio, el acceso a los servicios como la electricidad e internet, la seguridad, la difusión, la contención y la adecuación de la estructura del formato, y todo lo necesario para que puedan brindar sus servicios en el territorio. Cabe destacar que, de los organismos participantes del programa, algunos tenían áreas de abordaje territorial, por lo que tenían experiencia en este tipo de intervenciones, y otros debieron adecuarse y preparar equipos para implementar la propuesta.

Todos los trámites que se realizaron en el EETB fueron gratuitos, con el objetivo de brindar el acceso a los servicios y trámites del Estado a los sectores en situación de vulnerabilidad.

A continuación se detallan los principales organismos que participaron en el EETB y los servicios que brindaban, así como también, la estructura y escala de participación que puede dar cuenta de la capacidad institucional para el abordaje territorial. Primero se describe el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires, con especial énfasis por su rol primordial, además de su oferta de servicios, en la ejecución del programa, para luego describir el resto de los organismos y ministerios nacionales.

A- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación

El Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) desde la Dirección de Abordaje Integral tuvo el rol de coordinar junto con la UEC el EETB en el interior del país a través de un equipo conformado por coordinadoras y orientadoras territoriales quienes implementan el programa en territorio. A nivel macro, desde esta área se realizaban los vínculos con las dependencias descentralizadas del MDS, la articulación con equipos de intervención interna en base al conocimiento del territorio y de las principales problemáticas que tiene cada lugar del país para dar cuenta de la necesidad y la dificultad de acceso a servicios y/o trámites y cuestiones sociales que debían ser intervenidos por el Estado. La Coordinación Territorial fue el instrumento bisagra que combinaba la operatoria de la implementación, la articulación en el territorio de los distintos niveles de gestión y de la articulación intersectorial para la participación de la ciudadanía en el operativo así como la realización de las intervenciones.

El Ministerio de Desarrollo Social, también fue un actor relevante en el esquema de organismos y servicios en la propuesta programática³² del programa participando en todos los operativos. Entre las principales acciones se encuentra la participación de equipos de asistentes sociales y psicólogos dando asesoramiento e información sobre distintos programas sociales, cómo por ejemplo, difusión de la línea 144 de Violencia de Género, talleres del Plan Nacional de disminución de Embarazo No Intencional en la Adolescencia y de seguridad alimentaria con PRO HUERTA³³. También entre sus acciones se registra el acompañamiento a las familias con diversas situaciones de vulnerabilidad social en el territorio.

B- Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires

El Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires fue el organismo coordinador del programa en la Provincia de Buenos Aires, determinando el cronograma de los barrios a ser asistidos, fijando la duración de cada etapa del Programa, teniendo en cuenta a los fines de efectuar dicha ponderación, el grado de vulnerabilidad, la necesidad de asistencia y el alcance de la población afectada (Art. 6, Decreto N° 665/2016), es decir el mismo rol que ocupó el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación en la coordinación y de la implementación pero para el interior del país. Para tal fin, se le reconoce la facultad de suscribir y aprobar los Convenios

³² Otras propuestas y acciones en el territorio por parte del Ministerio de Desarrollo Social consistieron en ejes en relación a: Violencia de género: difusión línea 144, espacios de consejería individual y promoción de vínculos saludables por medio de talleres. Consumo de sustancias: difusión línea 141, actividades de sensibilización sobre los riesgos que acarrea el consumo abusivo de alcohol y otras sustancias y derivaciones a DIAT local. Trabajo en equipos con Sedronar. Economía social: se promoverán talleres de emprendedorismo social, charlas motivacionales a cargo de emprendedores locales y entrega de talleres familiares. Plan Nacional de disminución de Embarazo No Intencional en la Adolescencia. Convocatoria a escuelas para la participación en tres espacios consecutivos: Taller de Derechos sexuales y reproductivos (Justicia) / Taller de Métodos Anticonceptivos (MSAL) / Taller de perspectiva de género en uso de métodos anticonceptivos. Nutrición: se promoverán talleres y educación alimentaria nutricional (a cargo de nutricionistas), una evaluación del estado nutricional de niños, niñas y embarazadas mediante antropometría y derivaciones casos a centros de salud y centros CONIN. Un ejemplo es la participación del área Alimentaria en conjunto con PRO HUERTA en la realización de talleres de armado de huertas y entrega de semillas a cargo de un Ing. Agrónomo. Propuestas Culturales: Desde la Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF) se realizaban intervenciones de recreación (Títeres, clown, cuenta cuentos, Sinfonía popular) con contenido para niños y niñas.

³³ Prohuerta es un programa de políticas públicas que promueve las prácticas productivas agroecológicas para el autoabastecimiento. Brinda a la población información para poner en marcha huertas orgánicas en sus propios hogares y comunidades. Además, se entregan semillas y asesoramiento técnico para que comercialicen eventuales excedentes en ferias de la economía regional o impulsen emprendimientos productivos. <https://inta.gob.ar/documentos/prohuerta>

Específicos de Colaboración, como así también dictar las normas complementarias que resulten necesarias para la ejecución del programa (Art. 7, Decreto N° 665/2016). En el caso de la Provincia de Buenos Aires, la propuesta de la planificación, los acuerdos con los municipios y la implementación territorial (Equipos de coordinación territorial, producción y logística -productoras quienes realizan el armado de los operativos, con gazebos, mesas y sillas, cartelería, equipos de producción, etc.) dependían de la UPE en coordinación de alineamiento estratégico con Jefatura de Gabinete de Ministros.

Es notable y en contraposición a nivel nacional, que desde el inicio del EETB el Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires haya habido una norma que formaliza y da un marco jurídico a las actividades. Se puede considerar el lineamiento desde la perspectiva de consolidar y ampliar la presencia del Estado Nacional como política social en la Provincia de Buenos Aires.

C- Ministerio del Interior. Registro Nacional de las Personas

El Registro Nacional de las Personas (RENAPER) es un organismo autárquico y descentralizado, que depende del Ministerio del Interior de la Nación, que tiene la potestad de realizar los Documentos Nacionales de Identidad (DNI)³⁴ y los Pasaportes de los ciudadanos argentinos y de los extranjeros que viven en Argentina. En la práctica, la gestión y emisión de los DNI y Pasaportes se realizan a través de los Registros Civiles de los municipios en articulación con los Registro de las Personas de cada Provincia. Además, tiene oficinas llamadas Centro de Documentación Rápida (CDR), algunas de ellas en lugares estratégicos con convenios con instituciones públicas, por ejemplo en Delegaciones Hospitalarias. A su vez, como refuerzo a esta práctica y en perspectiva con el Plan Federal de Documentación³⁵, en donde el acceso a la identificación es considerado como un derecho fundamental a la identidad, el Renaper realizaba operativos de documentación en todo el país.

En este sentido, la estructura y el funcionamiento de operativos del Renaper en territorio, puede ser considerado como un antecedente de operativos de abordaje territorial. Renaper se caracteriza por tener una capacidad institucional fuerte y una estructura de recursos humanos y técnicos de gran envergadura para la implementación de operativos.

³⁴ El costo del DNI a octubre del 2019 era de \$300.

³⁵ <https://www.argentina.gob.ar/interior/renaper>

Para su participación en conjunto con el EETB, se realizaron acuerdos de acciones conjuntas entre las prioridades y objetivos del Renaper y su capacidad operativa y la estructura, formato y funcionamiento del EETB. El objetivo del Renaper como Institución era: Lograr Indocumentación 0 y el trámite de documentación inclusivo (toma de trámite a aquellas personas que no cumplen o no tienen los requisitos necesarios para documentarse), focalizar la presencia en zonas con mayor índice de Indocumentados (Estudio de factores socioeconómicos que determinan la geolocalización de mapas de calor de población Indocumentada (NN) y ampliar su capacidad operativa).

Los servicios que brindaba Renaper en el EETB fueron DNI 0 años (Recién Nacidos), actualizaciones (5 a 8 años y hasta 14 años), renovación para mayores de 14 años, nuevo ejemplar por robo/extravío/reemplazo y cambio de domicilio. Fue uno de los organismos más demandados y la escala de participación del Renaper en el EETB fue del 100%, ya que desde el comienzo del programa participó en todos los operativos.

D- Administración Nacional de Seguridad Social. Anses

La Administración Nacional de Seguridad Social (Anses) es un ente descentralizado de la administración pública nacional dependiente del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social que gestiona las prestaciones de seguridad social, entre ellas: las asignaciones familiares, subsidios por desempleo, la Asignación Universal por Hijo, el servicio previsional, reintegros, información y registros de trabajadores (entrega del número CUIL y certificación de servicios), entre otros.

Es uno de los entes nacionales más importante por gestionar los principales programas de protección social de manera directa entre el Estado y los ciudadanos, por lo que es una institución fuerte, con gran capacidad de gestión y presencia en todo el territorio argentino a través de sus oficinas descentralizadas de atención al público (UDAI). Además, Anses trabaja en territorios desde las Unidades de Atención Móviles (UDAM) por lo que ya contaba con la estructura y el funcionamiento de operativos similares al Programa, siendo otro antecedente de operativos de abordaje territorial previo al EETB.

Anses fue uno de los organismos más demandados en EETB y con capacidad institucional y de recursos humanos y técnicos para su participación en el Programa en todos los operativos desde el inicio. El acuerdo de la participación y los servicios a

brindar en el EETB fue analizado desde los objetivos de Anses: alcanzar lugares en los que no haya oficinas UDAI y reforzar con operativos en lugares donde la capacidad institucional esté colapsada, es decir por la demanda y necesidad de acceso a la institución, como desde la factibilidad de gestión del trámite en el territorio.

Los servicios más demandados que brindó Anses en el EETB fueron trámites de la Asignación Universal por Hijo (AUH)³⁶, trámites de Asignación Universal por Embarazo³⁷, presentación de Libreta de la AUH³⁸, presentación de formulario de Ayuda Escolar³⁹, trámites del Sistema Único de Asignaciones Familiares, inscripción y reclamos al Programa Hogar⁴⁰, certificado de Vivienda/ Registro Nacional de Barrios Populares (RENABAP)⁴¹, asesoramiento por Préstamos Anses⁴², entre otros.

Por otro lado, las medidas y programas que lanzaba Anses se adecuaban e incorporaban a las posibilidades de implementación en el territorio, algunos de ellos con articulación de otros organismos. Por ejemplo, el acceso a la clave de seguridad social y los turnos para los créditos se realizaban a través de Modernización⁴³, el Certificado de Vivienda a través del soporte en territorio de equipos de Renabap descentralizados para

³⁶ Es un Programa de ANSES que consiste en una asignación mensual por hasta 5 hijos menores de 18 años. Lo cobra uno de los padres y se prioriza a la mujer como ejecutora de la AUH y del cuidado del hogar. Le corresponde a los padres con sus hijos que se encuentren desempleados, trabajador no registrado, monotributista social e inscriptos Programa Hacemos Futuro. El monto mensual por hijo es de \$3100. Para el cobro se debe presentar una vez al año la Libreta firmada por la Escuela a la que asiste el menor y el centro de salud con sus controles. <https://www.anses.gob.ar/asignacion-universal-por-hijo>

³⁷ Es una asignación mensual por el embarazo desde las 12 semanas para trabajadores informales, servicio doméstico y desempleadas. El requisito es cumplir con los controles médicos. El monto mensual por embarazo es de \$3100. <https://www.anses.gob.ar/asignacion-por-embarazo-para-proteccion-social>

³⁸ Los beneficiarios de la AUH deben presentar la libreta una vez al año que consta de:
Declaración jurada: para informar la situación laboral del adulto responsable que cobra la Asignación.
Educación: para acreditar la asistencia del niño a la escuela.
Salud: para certificar los controles de salud.
Vacunación: para acreditar que el niño recibió las vacunas correspondientes.

<https://www.anses.gob.ar/tramite/libreta-de-asignacion-universal>

³⁹ Es una Ayuda Escolar de dinero que se otorga por cada hijo en edad escolar. Lo cobra uno de sus padres una vez al año. Como requisito hay que presentar el certificado de escolaridad. El monto de la Ayuda Escolar es de \$2599. <https://www.anses.gob.ar/ayuda-escolar-anual>

⁴⁰ Es un Programa de ANSES que consiste en un monto de dinero de subsidio a la garrafa de gas a aquellas personas que residan en zonas que no posean acceso al gas natural, que posean algún beneficio otorgado por ANSES o bien perciban Pensiones No Contributivas. El monto mensual del subsidio por garrafa es fijado por la Secretaría de Energía y varía en función del grupo familiar, la ubicación de la vivienda y del calendario estacional. A partir de julio de 2019 el monto es de \$183 por garrafa. <https://www.anses.gob.ar/programa-hogar>

⁴¹ Es un documento que acredita tu domicilio si vivís en un barrio popular que te permite solicitar servicios públicos y realizar diversos trámites. Lo pueden solicitar aquellas personas que residan en un Barrio Popular y hayan sido encuestados en sus domicilios. <https://www.anses.gob.ar/tramite/certificado-de-vivienda-familiar-renabap>

⁴² Es un Programa de Préstamos personales para jubilados, pensionados, y quienes cobran AUH.

⁴³ Ver Anexo 1. Otros Organismos Nacionales. Modernización.

esta función, etc. La colaboración intersectorial se hacía presente en la dinámica misma de la implementación del programa a través de esta relación de redes para llevar a cabo un objetivo, en este caso puede pensarse en la trazabilidad de un trámite o servicio.

La escala de participación de Anses en el EETB fue del 100%, ya que desde el comienzo del programa participó en todos los operativos.

Anses fue un actor clave y considerado esencial en el EETB, por la demanda y necesidad de sus programas y trámites, y también por poder llegar y hacer factible el derecho de la AUH a los lugares más remotos del país. Anses junto con el EETB llegó a lugares donde la oficina de Anses (UDAI) más cercana se encontraba a 120 km de distancia, brindó sus servicios en el Impenetrable Chaco, a modo de ejemplo. Muchos ciudadanos pudieron hacer efectivo sus trámites para acceder al sistema social de protección social.

E- Ministerio de Justicia y Derechos Humanos de la Nación

El Ministerio de Justicia con sus secretarías y entes nacionales trabajan para el fortalecimiento del Sistema de Justicia Federal y de los Derechos Humanos (DDHH) y el acceso a la Justicia de los sectores vulnerados. Para ello cuenta con más de 250 Centros de Acceso a la Justicia (CAJ) descentralizados en todo el país. Otra línea de acción es el acompañamiento a las víctimas de delitos y la promoción de políticas contra la Trata de Personas y las Violencias de Género.

El objetivo del Ministerio de Justicia y DDHH en el EETB fue ampliar el acceso a la justicia, fortalecer la protección de los derechos humanos y la asistencia a grupos vulnerados, fortalecer la presencia del ministerio en los operativos del interior del país, ampliar la presencia de los servicios de reincidencia y registro automotor y cooperar con otros organismos en la resolución de las problemáticas de los vecinos que se acercan al EETB. En base a ello, los principales servicios que se brindaron fueron el asesoramiento legal⁴⁴ y la emisión del Certificado de Antecedentes Penales⁴⁵.

⁴⁴ Asesoramiento Legal, se brinda un espacio de escucha, contención y acompañamiento para la resolución de problemas jurídicos y sociales en general. En particular, asesoramiento jurídico gratuito para resolver diversas problemáticas que afectan a los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, como ser, temas de familia, divorcio, alimentos, conflictos vecinales, causas penales, vivienda, laboral, entre otros.

⁴⁵ El certificado de antecedentes penales es un documento electrónico que certifica la inexistencia de antecedentes o procesos penales pendientes del solicitante. El Registro Nacional de Reincidencia es quien lo emite. El valor varía de acuerdo a los días de demora: Certificado Express (1 hora) \$500, Muy Urgente

Justicia forma parte del EETB desde el inicio y su escala de participación varió de acuerdo a los lugares y cantidad de operativos y el recurso humano disponibles de los CAJ. El abordaje territorial del Ministerio de Justicia y DDHH de la Nación se caracterizó por ser un área que pudo y necesitó articular con diversas áreas dentro del marco del EETB para la resolución de problemáticas: Agencia Nacional de Seguridad Vial / RENAPER / Desarrollo Social / Registro Civil / ANSES.

F- Ministerio de Salud de la Nación

El Ministerio de Salud de la Nación cuenta con el Programa de Equipos Comunitarios (PEC), creado por la resolución 1653/2016 e implementado desde el año 2004, que tiene como objeto el fortalecimiento de recursos humanos para el Primer Nivel de Atención, para contribuir a fortalecer la estrategia de Atención Primaria de la Salud como política de Estado en el marco de la Cobertura Universal de Salud. Una de las estrategias del Programa es implementar acciones de abordaje sociosanitario a través de las Unidades Sanitarias Móviles, que contienen consultorios equipados para espacios de atención primaria, vacunación, odontología, nutricionistas, entre otras especialidades, que recorren el país para dar atención de la salud primaria según las necesidades de cada población.

El Ministerio de Salud con equipos de abordaje territorial participaron en el EETB desde el inicio del Programa. Las acciones y la agenda en común tuvieron como objetivo focalizar los servicios a través de campañas de inmunización, atención médica y talleres de acuerdo a: densidad poblacional, inequidad en el acceso al sistema de salud, bajas coberturas departamentales en inmunizaciones, falta de especialistas de la salud, incidencia de casos de tuberculosis y población vulnerable en pueblos indígenas.

Los servicios que se brindaron en el EETB fueron la atención médica⁴⁶, vacunación⁴⁷ y talleres de Promoción de la Salud⁴⁸.

(3 horas) \$300, Urgente (24 horas) \$180 y Común (5 días hábiles) \$70.
<https://www.argentina.gob.ar/justicia/reincidencia/antecedentespenales>

⁴⁶ Atención Médica: Accesibilidad de las prestaciones de atención primaria de la salud desde las Unidades Sanitarias Móviles, firma de libreta AUH#Atención odontológica por sistema PRAT, enfermería, entre otras.

⁴⁷ Calendario Obligatorio Nacional y Campaña Antigripal, Test Rápido HIV en el interior del país.

⁴⁸ Talleres de Promoción de la Salud: actividades de educación y promoción de la salud y hábitos saludables a partir de talleres y consejerías en el territorio. Algunos ejemplos son: alimentación saludable y control de obesidad, salud bucal – técnica de cepillado, salud sexual y reproductiva, dengue, zika y

La escala de la participación y los servicios a brindar fue dinámica de acuerdo a la cantidad de Unidades Sanitarias Móviles, los equipos sanitarios y los recursos técnicos y profesionales. La presencia de Salud es muy importante en toda política social, en especial en el EETB, ya que al ser un programa federal, la presencia y el recurso nacional llega directamente a barrios vulnerados donde el acceso a la salud es limitado.

G- Ministerio de Transporte de la Nación. Sistema Único de Boleto Electrónico

El Sistema Único de Boleto Electrónico, más conocido como SUBE es un sistema que permite a cada usuario abonar el transporte público con una tarjeta inteligente y el objetivo es que sea el único medio de pago del transporte público, por lo que a través de la Resolución 1535/2014 del Ministerio del Interior y Transporte firma un acta de acuerdo con las Provincias y municipios para su implementación.

Sube participa en el EETB desde el inicio con el objetivo de aumentar la cantidad de usuarios registrados, aplicar la tarifa social a las personas que más lo necesitan y maximizar la comunicación de SUBE y sus servicios a la población objetivo que asiste al EETB. Los principales servicios que se brindaron fueron entrega y registro de la tarjetas SUBE⁴⁹ y aplicación de Tarifa Social Federal en caso que corresponda⁵⁰, entre otros.

La participación y escala de SUBE en el EETB está relacionada a las localidades donde el servicio SUBE esté disponible. Es por ello que en términos generales, SUBE participó en todos los operativos de CABA y Gran Buenos Aires y en menor medida en el interior del país, no por una cuestión de capacidad de recursos sino por la inexistencia del sistema. SUBE se convirtió en un actor muy importante y solicitado en territorio debido a la obligatoriedad del uso de la tarjeta y también al beneficio de la Tarifa Social, por lo que el abordaje territorial desde EETB fue uno de los principales programas de SUBE como llegada a la población objetivo.

fiebre chikungunya, violencia de género, consumo problemático, consejería en lactancia materna, entre otros.

⁴⁹ La tarjeta SUBE se entrega en el EETB con un saldo negativo equivalente al costo que tenía la tarjeta.

⁵⁰ La Tarifa Social de SUBE es un descuento del 55% en el pasaje del transporte. Está dirigido a: Jubilados y Pensionados, Ex Combatientes de Malvinas, Personal Doméstico y Beneficios de AUH, Asignación por Embarazo, Becas Progresar, Hacemos Futuro, Monotributo Social y Pensiones no contributivas. <https://www.argentina.gob.ar/solicitar-la-tarifa-social-en-la-tarjeta-sube>

H- Ministerio de Producción de la Nación. Secretaría de Energía

La Secretaría de Energía⁵¹ se ocupa de las políticas de abastecimiento y regulación de la energía del país. Las acciones conjuntas con el EETB forman parte de una estrategia territorial por parte de la secretaría para poder aplicar los Programas de Tarifa Social de Luz y de Gas en todo el país. Para ello, se armó un equipo exclusivamente para realizar el abordaje territorial en el marco del EETB.

Los trámites y servicios acordados se fueron adaptando a las modificaciones normativas en relación a las temáticas y a las posibilidades de tramitación e implementación en el territorio. Los principales trámites y servicios que brindó fueron inicio de trámite para acceder a la Tarifa Social Federal⁵² (Luz y Gas) / Luego Tarifa Social de Luz⁵³ y programa Mejor Hogar⁵⁴.

Energía formó equipos de abordaje territorial para la implementación y participación en el EETB en todos los operativos. La escala y la participación en el último año del Programa se redujeron a CABA y AMBA por la modificación de la aplicación de la Tarifa Social. La complejidad de la materia, radica en la descentralización de los Entes y de las normas de aplicación, por lo que se fue modificando la prestación de los servicios y las posibilidades de implementación en territorio.

⁵¹ Ministerio de Energía (2015-2018), previo a diciembre de 2015 tenía rango de Secretaría de Energía que formaba parte del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. En septiembre de 2018 vuelve a ser secretaría bajo la órbita del Ministerio de Hacienda. En la actualidad, depende del Ministerio de Desarrollo Productivo. <https://www.argentina.gob.ar/produccion/energia>

⁵² La Tarifa Social Federal era un subsidio a la Luz y el Gas aplicado por el ente Nacional. Los beneficiarios de la Tarifa Social son: Jubilados o Pensionados o Trabajadores en Relación de Dependencia, que perciban una remuneración bruta menor o igual 2 Salarios Mínimos Vitales y Móviles. Empleados del Servicio Doméstico. Titulares de Pensiones de Veteranos de Guerra del Atlántico Sur. Monotributistas Sociales. Titulares de Pensiones no Contributivas. Trabajadores "Monotributistas", inscriptos en una categoría cuyo ingreso anual mensualizado no supere en 2 veces el Salario Mínimo Vital y Móvil. Titulares de Programas Sociales. Beneficiarios del Seguro por Desempleo. Usuarios que cuenten con Certificado de Discapacidad, expedido por autoridad competente. Titulares (o uno de sus convivientes) que padezcan una enfermedad cuyo tratamiento implique electrodependencia. <https://www.argentina.gob.ar/tarifa-social>

⁵³ Descentralización de la aplicación de la Tarifa Social a las Provincias. A partir del 1 de enero de 2019, y en virtud del Consenso Fiscal suscripto el 13 de septiembre de 2018 y aprobado mediante la Ley N° 27.469, cada provincia acordó definir la tarifa eléctrica diferencial en función de las condiciones socioeconómicas de los usuarios residenciales. Por este motivo, el subsidio no podía aplicarse a nivel Federal pero en CABA y AMBA la Secretaría de Energía continuó realizando los trámites de la Tarifa Social de Luz. <https://www.argentina.gob.ar/tarifa-social>

⁵⁴ Programa Mejor Hogar permite el acceso a créditos para la conexión a la red de servicios básicos, hacer refacciones o mejoras en las casas para su seguridad y calidad. <https://www.argentina.gob.ar/habitat/mejorhogar>

I- Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados. PAMI

El Instituto Nacional de Servicios Sociales es un ente descentralizado que depende del Estado Nacional y tiene bajo su órbita el Programa de Atención Médica Integral (PAMI). El PAMI es la obra social de jubilados y pensionados del sistema de seguridad social nacional. La estructura del Pami esta descentralizada en oficinas de atención en todo el país, son delegaciones zonales (UGLs) que a su vez tienen agencias en los municipios para canalizar la demanda y atención a nivel local. El acuerdo de participación en el EETB era poder acercarse a su población objetivo por fuera de la estructura tradicional para poder facilitarles algunos trámites y tiempos prestacionales, realizar asesoramiento y promocionar y asesorar sobre actividades y talleres sociales que tiene PAMI.

Entre los principales trámites y servicios que brindó PAMI en el EETB fueron el alta de afiliación, cambio de médico de cabecera, cambio de centro de atención médica, solicitud de credencial y constancia de afiliación, inicio de solicitud de prestaciones sociales, entre otros.

J- Otros Organismos Nacionales

A medida que el EETB se consolidaba y ampliaba su presencia desde la escala y presencia en el abordaje territorial, muchos organismos y ministerios fueron sumando distintas propuestas para acompañar y ampliar la oferta de. Algunos de ellos fueron, Ministerio de Educación⁵⁵ desde 3 áreas de acción: Fortalecimiento Educativo, Universidad en tu Barrio e Infinito por Descubrir, Modernización⁵⁶ quien formó un equipo especial de abordaje territorial de Inclusión Digital para su participación, Ministerio de Trabajo con la oficina de Empleo⁵⁷, Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Seguridad Vial⁵⁸, Agencia Nacional de Discapacidad⁵⁹, la Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas - Sedronar⁶⁰, Migraciones⁶¹, Ministerio de Cultura⁶²,

⁵⁵ Ver Anexo 1. Ministerio de Educación

⁵⁶ Ver Anexo 1. Modernización

⁵⁷ Ver Anexo 1. Ministerio de Trabajo - Oficina de Empleo

⁵⁸ Ver Anexo 1. Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Seguridad Vial

⁵⁹ Ver Anexo 1. Agencia Nacional de Discapacidad

⁶⁰ Ver Anexo 1. Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas - Sedronar

PIM⁶³, Aysa⁶⁴ en la Provincia de Buenos Aires, El Mercado en tu Barrio⁶⁵, Defensa al Consumidor⁶⁶, entre otros.

K- Ministerios de la Provincia de Buenos Aires

Aparte de la oferta programática de los ministerios nacionales, en los operativos de la Provincia de Buenos Aires, se sumaron el Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires⁶⁷, Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires⁶⁸ y Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires - Plan Más Vida⁶⁹.

Cabe aclarar que los organismos y ministerios de la Provincia de Buenos Aires participaron en los operativos que se realizaban en la Provincia de Buenos Aires y en las oficinas fijas de CABA, en las Estaciones de Tren de Retiro y de Constitución, por ser puntos estratégicos de circulación de personas que viven en la Provincia de Buenos Aires pero que trabajan o se trasladan por distintas cuestiones a CABA.

Analíticamente, los organismos más fuertes en cuanto a capacidad institucional (operativa y técnica) y de importancia por la demanda de sus servicios, como se mencionó en la introducción de la presente tesis, ya contaban con estructura para el abordaje territorial como Anses y el Registro Nacional de las Personas. A su vez, forman parte del grupo de organismos que se consideraban fijos, ya que estuvieron en todos los operativos de EETB desde el comienzo, junto con Justicia y Pami. Otros

⁶¹ Ver Anexo 1. Migraciones

⁶² Ver Anexo 1. Ministerio de Cultura

⁶³ PIM es una billetera virtual que brinda Nación Servicios <https://www.pim.com.ar/preguntas-frecuentes.html>

⁶⁴ Aysa participaba en un operativo del EETB en la Provincia de Buenos Aires y en donde se realizaba el inicio de la Tarifa Social de agua y realizaban la recepción de reclamos técnicos. Los beneficiarios para acceder a la Tarifa Social eran aquellos usuarios Residenciales unipersonales tenían un ingreso neto (ingreso menos gastos de salud y vivienda) inferior a 2 jubilaciones mínimas, agregándose un ingreso adicional equivalente a una jubilación mínima por cada integrante adicional del hogar. El subsidio de la Tarifa Social de Agua es del 50% del monto de la factura <https://www.aysa.com.ar/usuarios/Tarifa-Social>

⁶⁵ El Mercado en tu Barrio fue una propuesta del Ministerio de Desarrollo Productivo que consiste en formar ferias con productores locales y a un precio más accesible. Lo que se coordinó fue participar en forma conjunta entre el EETB y el Mercado en tu Barrio en aquellos lugares donde coincidían las agendas de abordaje territorial <https://www.argentina.gob.ar/elmercadoentubarrio>

⁶⁶ Defensa del consumidor depende del Ministerio de Desarrollo Productivo que tiene como función la defensa de los consumidores. En esta línea se realizaron acciones conjuntas y participaciones en el EETB donde realizaban consultas sobre derechos del consumidor, inicio de reclamos y consultas sobre sistema Precios Claros <https://www.argentina.gob.ar/produccion/defensadelconsumidor>

⁶⁷ Ver Anexo 1. Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires

⁶⁸ Ver Anexo 1. Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires

⁶⁹ Ver Anexo 1. Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires - Plan Más Vida

organismos, como Energía y Sube, que se sumaban de acuerdo a los lugares de posibilidad de implementación de su oferta programática de acuerdo a la población objetivo de sus medidas y, los considerados organismos complementarios, que se priorizaba su intervención de acuerdo a la demanda y principales necesidades del lugar, ya que contaban con escala reducida de participación como: Salud, Seguridad Vial, Educación, Migraciones, Sedronar, etc. Salud fue un organismo muy relevante, principalmente en aquellas localidades donde el acceso a la salud es reducida. Si bien siempre participó en el programa, su capacidad institucional para el abordaje territorial era limitada. Además, en los acuerdos interjurisdiccionales de implementación del programa, se les solicitaba a las provincias y municipios, la posibilidad de participar con organismos de ese nivel de gestión, por ejemplo, los Registros Provinciales de cada Provincia, refuerzos de equipos de Salud, servicios municipales como ser las oficinas de géneros, etc. con el fin de sumar esfuerzos y servicios a la ciudadanía.

2.3.1 La articulación intersectorial sostenida para la ciudadanía

Como se ha sostenido, este Programa presenta aspectos que le otorgan cierta singularidad. La dinámica de la intersectorialidad que implica la coordinación y articulación de manera permanente entre los diversos organismos y niveles de gestión, bajo un marco que le da forma y estructura a la implementación en el abordaje territorial. En este sentido, bajo la marca del EETB se consolidaba una forma en la cual el Estado se acercaba a la ciudadanía. Así, al componente de la presencia del Estado como eje del Programa se le sumó la forma y la intervención de la atención de los ciudadanos en el territorio, ya que es la ciudadanía la que percibe y experimenta las políticas públicas a través de lo operativo en el territorio.

Siguiendo esta lógica, en la dinámica territorial el trabajo intersectorial fue adquiriendo dinámica y puntos de acuerdo y colaboración entre los equipos, lo cual le dio un valor agregado al EETB. Por ejemplo, el Registro Provincial de la Provincia de Buenos Aires articulaba con Renaper el trabajo en territorio, Anses y Modernización organizaban el trabajo de cada operativo de acuerdo a la demanda y el soporte que hacía este último para con el organismo, la presencia del Ministerio de Salud en los operativos con la firma de las libretas de la AUH; cerraba el circuito en el territorio con la presentación en el stand de Anses de la libreta de la AUH. La oferta programática de propuestas de servicios y trámites que se dieron, en su mayoría formaban parte de

servicios de protección social y asistieron a los sectores en situación de vulnerabilidad social.

De acuerdo al desarrollo del programa, su estructura y dinámica descrito al comienzo de este capítulo, se observa que la participación conjunta de los ministerios y organismos se sostuvo de manera continua durante más de 3 años, por lo que las acciones colaborativas pudieron establecerse de manera efectiva.

Por último, cabe considerar que para lograr una coordinación que aliente la integralidad en la política social, la responsabilidad de las relaciones intergubernamentales debe ser compartida. El rol relacional que se ejerció parece haberse logrado de manera sostenida, vista tanto en la colaboración intersectorial de los diferentes ministerios como en la participación de los distintos niveles de gobierno. No obstante, como se verá a la luz del análisis de la opinión de los actores intervinientes, existieron nudos de tensión en cuanto a la intensidad y posibilidades de articulación intersectorial así como también en relación al abordaje territorial de la problemática social.

CAPÍTULO 3

3.1 El Estado En Tu Barrio: Hacia un modelo de coordinación intersectorial de abordaje territorial

El presente trabajo constituye un acercamiento fundamentalmente descriptivo, exploratorio y analítico en torno a las nociones de articulación intersectorial y abordaje territorial por parte del Estado en la implementación del Programa EETB, a través del análisis de la concepción, diseño e implementación del programa con la opinión de especialistas en la temática y agentes estatales que participaron en el mismo.

A lo largo de este trabajo, se combinó el uso de fuentes primarias y secundarias. Respecto a la metodología utilizada, se realizaron entrevistas en profundidad semiestructuradas a una muestra intencional de agentes estatales que trabajaron en la gestión del programa desde su organismo, más específicamente a coordinadores territoriales encargados de la implementación del Programa pertenecientes a los ministerios de: Desarrollo Social de la Nación, Interior de la Nación, Educación de la Nación, Salud de la Nación, Jefatura de Gabinete de Nación, Energía de la Nación, PAMI, Trabajo de la Nación, Anses, Justicia de la Nación, Migraciones de la Nación, Sedronar, Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires.

Se realizaron quince entrevistas durante el segundo semestre de 2020 abordadas desde una perspectiva cualitativa y analítica. A lo largo del análisis se recogieron las opiniones de actores que ocuparon los cargos de Coordinadores Territoriales en la implementación del abordaje territorial del EETB. Las entrevistas se instrumentaron vía ZOOM a distancia, debido a que fueron realizadas en contexto de emergencia sanitaria de aislamiento social, preventivo y obligatorio (ASPO). En promedio se realizaron dos entrevistas por semana y luego se desgrabaron en el transcurso del mes de noviembre de 2020 a enero de 2021. En total se realizaron diecinueve preguntas abiertas y cerradas. La guía de preguntas para la entrevista se consolidó en cinco bloques: una primera parte introductoria sobre la opinión de los actores acerca del Programa y su desarrollo macro en el transcurso de los 4 años de su implementación. Los bloques dos, tres y cuatro se plantearon en base a los 3 ejes prioritarios para el análisis de la dinámica de la articulación intersectorial en el abordaje territorial. Más precisamente, se abordaron las dimensiones e indicadores a tener en cuenta para los objetivos de conocimiento

establecidos: la implementación del programa, la coordinación intersectorial y el abordaje territorial. Por último, se contempló un bloque referido a las conclusiones y aportes respecto al Programa y las temáticas a tratar⁷⁰.

Además de relevar las principales características del EETB en términos de inserción institucional; regulación normativa; objetivos; recursos y capacidades, se intentó captar sus modos de organización y articulación para la implementación en el abordaje territorial identificando los posibles espacios de coordinación intersectorial e interjurisdiccional en tanto ámbito propicio para la construcción de una intervención integral, así como las principales tensiones en relación a estas temáticas.

3.2 El rol del Estado en el Programa el Estado en tu Barrio desde los agentes estatales entrevistados

El enfoque de este capítulo se enmarca en la valoración del rol del Estado Nacional en el programa EETB, en un escenario que prioriza como instancia central la territorialidad con la presencia del Estado y un modelo operativo intersectorial.

La primera aproximación del análisis del Programa EETB nos orienta al debate sobre su posicionamiento como política social. Para ello, se intentó recuperar opiniones de agentes estatales que trabajaron en el programa y en base a su reflexión entender cómo se cristalizan ciertas conceptualizaciones para construir el rol del Estado en las intervenciones estatales territoriales desde la experiencia del EETB. Es decir, las entrevistas permitieron evaluar la pertinencia de las prioridades analizadas en el marco conceptual y, en primer lugar, se les preguntó sobre cuestiones referidas a las generalidades del programa como la opinión del mismo, las 3 características centrales, fortalezas sobre la presencia del Estado Nacional en el país, entre otras, para comprender cómo agentes estatales definen la política social y en consecuencia el rol del Estado.

Como se vio anteriormente, desde el marco normativo e institucional, el programa se caracterizó por fortalecer la territorialidad con la presencia del Estado Nacional y un modelo de intervención intersectorial. Desde la percepción de los actores sobre qué opinión tenían del programa, señalaron el EETB como un programa de

⁷⁰ Véase Anexo II. Guía de Preguntas de Entrevistas para coordinadores territoriales.

abordaje territorial por parte del Estado y de articulación entre ministerios en la intervención social que actuaba de múltiples modos:

“Poniendo el Estado a disposición y a solucionar los problemas desde la gente y no la gente corriendo al Estado” (Entrevista N° 8).

“Se le dio un carácter nacional donde cada vez participaban más ministerios y muchísimos más programas con una idea de integración de políticas y de atacar las problemáticas desde un enfoque intersectorial... lo que se buscaba tiene una gran complejidad de gestión y coordinación y política también” (Entrevista N° 10).

“Bueno esto de la... política pública con perspectiva de intersectorialidad, con una perspectiva de visibilización de los barrios vulnerables con la voluntad de que no solo el club y la idea estuviera en los barrios, sino que el Estado llegue efectivamente” (Entrevista N° 11).

Se destaca en las respuestas del conjunto de entrevistados la importancia del programa en términos de presencia del Estado y puesta en marcha de manera coordinada de instrumentos y herramientas para intervenir en las problemáticas sociales. Este mensaje se refuerza y es nombrado de distintos modos aunque con el mismo sentido: *“Bueno el Estado en tu Barrio fue vital para el acercamiento del Estado a los vecinos. Un Estado que había tomado distancia, funcionarios que estaban en el escritorio, años y años burocráticos en los que no se llegaba realmente a la persona con la necesidad (...) Entonces el Estado en tu Barrio vino a cumplir esa necesidad primaria de la cercanía. Estar cerca y ahí cara a cara con el beneficiario (Entrevista N°7).* En este sentido, entendemos que la ponderación positiva de la presencia del Estado, por parte de los entrevistados, muestra tanto la materialización como la necesidad de la política pública actual de intervención directa en lo social. Es decir, esta primera aproximación hace referencia a que este programa propone como modelo la centralidad del Estado en las intervenciones territoriales de la gestión de la pobreza.

Para profundizar en esta conceptualización y de acuerdo a la información relevada de los actores sobre la importancia de la presencia del Estado Nacional en la política social, los entrevistados realizan una doble asociación entre su propia conceptualización y el programa. Por un lado, están los que lo asocian directamente a la idea de que el Estado garantiza derechos tomando el rol activo en la política social y, por otro lado, están los que lo relacionan con la posibilidad de que el Estado Nacional

conozca la realidad en primera persona sin intermediarios y como consecuencia, asumir el compromiso de intervenirla.

Desde el relato de los que consideran que la presencia del Estado Nacional en la intervención directa de la cuestión social garantiza derechos, se encuentran las siguientes opiniones:

“Esto de garantizar ciudadanía. Los bienes culturales cuando acceden efectivamente los sectores vulnerables a los bienes culturales y materiales del Estado. Cuando llega a los sectores que no pueden llegar, ahí es cuando estamos garantizando ciudadanía. Así que me parece que es por ahí” ...

“Marcar una política que buscaba la intersectorialidad, que buscaba acercar política pública y construir ciudadanía en los sectores vulnerables, que visibilizan estos espacios en la provincia” (Entrevista N° 11)

“Considero que es super necesario sea cual sea el gobierno que esté ... creo que también estando ahí, se puede gestionar de manera más rápida, más eficiente y se fortalece a la vez, la articulación de los gobiernos locales y nacional y eso me parece lo interesante” (Entrevista N° 3).

En una primera aproximación, el relato puede asociarse con la puesta en práctica de la idea de protección social basada en la ciudadanía. Si en términos teóricos, de acuerdo a Cecchini y Matinez (2011), el enfoque de garantía de la ciudadanía en el sistema de protección social está asociada a reconocer por parte del Estado estándares sociales que se definen como mínimos, en la práctica, todos los instrumentos tendientes a garantizar derechos, podrían considerarse acciones útiles para la garantía ciudadana.

Las acciones y herramientas concretas para la ciudadanía que brindó el EETB se pueden observar en la oferta de trámites y servicios propuestos, como en las posibilidades de abordajes de las diversas situaciones. En este sentido, si bien se han intervenido, de acuerdo a la experiencia de los entrevistados, situaciones de extrema vulnerabilidad - personas sin identidad; situaciones de violencia; entre otras - podría decirse que el EETB brindó un marco de asistencia y acceso a servicios del Estado. Dicha protección se enfocó principalmente en intervenir a corto plazo y en situaciones de urgencia o trámites y el acceso a servicios públicos.

“Por ejemplo, hacer los trámites y encontrarnos con problemáticas y después desarrollar desde el mismo Renaper una oficina de gente para resolver los problemas cuando no tenían sus DNI. Seguimientos de causas judiciales, ir siempre en pos de resolver el problema del ciudadano” (Entrevista N° 8).

Desde la postura teórica de la presente tesis, que se enfoca principalmente en el papel central que cumple hoy el Estado en la provisión de la protección y promoción social, no podría asociarse directamente el rol del Estado en el programa EETB con el cumplimiento de derechos, ya que la definición es más amplia y profunda. Sin embargo, la percepción que vinculan los agentes estatales entrevistados entre la garantía de derechos y el Estado podría considerarse el primer paso en el marco de la protección social.

Por otro lado, hay una postura de los actores entrevistados asociada a que la presencia del Estado Nacional antepone al Estado con la realidad y el funcionamiento de cada territorio y su dinámica local. Así, el Estado Nacional tiene información, acceso y visibilidad de las situaciones y problemas sociales de manera directa, y con ello, la responsabilidad de definir las acciones para intervenirlos o no. Lo que sí sucede con seguridad es que tiene la información y diagnósticos de fuente primaria. Como se señaló en el marco teórico, el reconocimiento de la diversidad de la problemática social y la complejidad de los fenómenos de exclusión y vulnerabilidad, implica la consideración de la territorialidad como factor clave por parte del Estado para el diseño y la implementación de políticas. En el caso del EETB, de acuerdo a los entrevistados, la presencia directa del Estado Nacional en el territorio pone en cuestión la realidad de cada lugar y sus necesidades para la intervención estatal.

“Al ser un estado federal y ser un territorio sumamente amplio, es necesario estar ahí. Por ese lado, hablamos de una primera fortaleza al reforzar eso y tener de primera mano la información y ver de primera mano las realidades locales” (Entrevista N° 3).

A su vez, y en concordancia con la mirada de los actores, la presencia del Estado Nacional no sólo federaliza la atención de las situaciones de vulnerabilidad con necesidad de intervenciones específicas territoriales, sino que también deja en evidencia el funcionamiento del Estado y sus instituciones en todos sus niveles de gestión. Así lo mencionan algunos de los entrevistados.

“Lo de DNI y la de zona roja surgió de algo que se encontró y vamos a resolver y se intentó hacer una especie de trabajo en conjunto para solucionarlo. Pero era poco. Y la línea de trabajo institucional al interior del país de cada organismo. Y este programa dio la mirada de cómo funcionan también las instituciones nacionales en el interior del país a través de distintas experiencias y lo que se vio y vivió en el abordaje territorial”. (Entrevista N° 3).

“Si me parecía que había diferencias bien marcadas de donde se asentaban los operativos, no era lo mismo laburar en Matanza, José C. Paz que laburar en el interior de Misiones. Todo tiene su lógica diferente, ya sea por la idiosincrasia de la gente del lugar, también cómo te abren las puertas las distintas municipalidades. Pero sí que cada lugar tenía su lógica y desde el punto de vista de Anses, lo que también implicaba un cambio era la disponibilidad o no de una dependencia de Anses en el lugar. Nosotros sabíamos... San Nicolás, acá en el interior de la Provincia de Buenos Aires sabíamos que tenía una dependencia de Anses, sabíamos con cuanta cantidad de público nos íbamos a encontrar. Ahora, salíamos, no sé, a Santiago del Estero donde no había un lugar y una oficina y sabíamos que íbamos a tener un montón de gente. También nos pasaba como decíamos antes en Resistencia. Que teníamos dos ciudades pero sabíamos que estaban explotados de turnos e íbamos a encontrar un montón de gente para atender” (Entrevista N° 5).

En términos propositivos por parte de los actores entrevistados, entendían la presencia del Estado Nacional y sus organismos como la oportunidad no sólo de evaluar el funcionamiento de las instituciones del Estado sino también, de poder generar nuevas dinámicas y refuerzo de las intervenciones de esas instituciones. Esto se corresponde como bien apunta Martínez Robles (2016) con la relación entre Estado y Territorio que, va más allá de la presencia y el rol del Estado, abarca también la necesidad de cooperación entre los niveles subnacionales, incluido lo local, como lugar de construcción y producción de identidades y de intereses para la gestión e implementación de políticas públicas. De esta manera, se compromete a la articulación interjurisdiccional y a la descentralización de la gestión estatal en la implementación de las políticas públicas.

“Pienso que si bien no es la solución que debiera existir la solución es más política y compleja, muchas veces lo que creo que pasaba es que la posibilidad que se acercara un equipo que viniera de Buenos Aires con otra mirada, resolver puntualmente a estar ahí y resolver la mayor cantidad de trámites que pudieran daban cierta agilidad a los trámites o cierta capacidad resolutive que en muchas áreas locales no existía. No hablo solamente de oficinas locales, nose Pami de un pueblo o Anses de una localidad, sino también las estructuras provinciales y municipales, no, los registros civiles y muchas otras que tienen una estructura compleja, con otra realidad, con otros recursos y a veces que

llegara el EETB con Renaper o Anses de Buenos Aires o lo que sea, le daba otras posibilidades otra mirada otras respuestas u otra agilidad para resolver otras cuestiones” (Entrevista N°3).

“Sabemos que las localidades muchas veces no tienen todas las herramientas. Entonces por ahí no se enteraban de nuevos procedimientos y el hecho de que vayan directamente agentes del Estado Nacional al territorio y se pongan en contacto con agentes locales, los ponía a tono inmediatamente. O sea una conversación "Esto se hace, así, así y asá" y se agilizaba algo que quizás hacía años no estaba funcionando o funcionaba de manera errónea. Eso me pareció como algo super importante. Como la parte digamos que por lo menos a mi me pasó cuando me acerqué y empecé a trabajar con EETB, me sorprendió, fue como efecto, una fortaleza que ni había pensado digamos que podía ocurrir. Quizás esa es la mayor fortaleza que se me ocurre ahora de alguna manera operativizó un poco lo local” (Entrevista N° 14).

El EETB como programa de territorialidad, puso al Estado de cara a la multiplicidad de las realidades del país: no sólo no puede soslayar las problemáticas que acerca la gente, sino también deja en evidencia el funcionamiento limitado de las instituciones nacionales descentralizadas y de los diversos niveles de gestión. El EETB también puede entenderse como un programa que se acercó a la ciudadanía a gestionar y resolver trámites que formalmente deben realizar los ciudadanos en las dependencias del Estado, pero en términos prácticos no son factibles justamente por la desigualdad territorial o por los efectos de la burocracia en la segregación territorial. La vulnerabilidad atenta contra el acceso a los servicios y es responsabilidad del Estado garantizar la protección frente al riesgo, como así también, dar acceso a derechos como garantía de la ciudadanía. Así, podría decirse que, el Estado Nacional en el EETB propone dar respuestas concretas frente a la ausencia o mal funcionamiento de las instituciones del Estado, y en una primera instancia, ser la cara visible en la resolución de trámites, servicios e intervención focalizada de casos urgentes.

Si bien el EETB podría ser considerado como un programa de alcance nacional por la cantidad de operativos realizados y localidades que abarcó, en términos formales no se implementó en la totalidad del país. De todas maneras, cabe resaltar que hay un consenso por parte de los agentes entrevistados, en la importancia del EETB como un programa de abordaje territorial, principalmente por hacer efectiva la presencia del Estado Nacional en barrios más relegados y localidades donde antes el Estado Nacional

no había llegado o localidades que no cuentan con instituciones nacionales descentralizadas.

En este sentido, siguiendo con el planteo de Martínez Robles (2016), la representación de los agentes ministeriales en cada localidad del país, da cuenta de la necesidad de consolidar la presencia del Estado Nacional mediante el acceso a la política pública en lugares en los que su presencia era hasta entonces urgente (Martínez Robles, 2016:11). Si bien el programa Estar Ahí tenía el mismo marco teórico y concuerda con el EETB en la necesidad de la presencia y el rol activo por parte del Estado en materia de política social, el alcance logrado en cuanto a cantidad de localidades visitadas en todo el país por parte del EETB fue superador: mostró la presencia de las instituciones del Estado en los lugares más remotos, y también, el diagnóstico del funcionamiento y dinámicas locales en lugares donde sí hay oficinas descentralizadas del Estado. La tensión que surge de esta dinámica forma parte del proceso de descentralización y centralización del Estado Nacional en materia de políticas públicas, como mencionan Grandinetti y Nari (2016), y avanzar en términos de intervenciones estatales territoriales e intersectoriales conlleva revisar el vínculo y las estructuras de gestión y organización de los niveles subnacionales (Grandinetti y Nari, 2016).

En cuanto a las intervenciones estatales territoriales en un marco de políticas públicas, al indagar sobre el modelo del EETB en términos de innovación de programa social, se puede decir que, de las opiniones recogidas de los agentes estatales, se evidencian dos puntos de vista diferentes. Por una parte, quienes consideran que fue un programa innovador y superador, y por otra, quienes consideran que no aporta nuevas cuestiones en términos de programas sociales. Si bien las posturas que sostienen que no fue un programa innovador apuntan a que ya existían programas similares,, como había sido el Programa “Estar Ahí”, reconocen la potencialidad del EETB como la puesta en práctica de la implementación de abordajes territoriales y la articulación de muchos organismos en un mismo lugar.

Como mencionamos en el capítulo 1, el Programa “Estar Ahí” es el antecedente inmediato de un Plan de abordaje territorial y coordinación intersectorial desde la concepción macro, que abarcaba 4 lineamientos de intervención: Polo de prestaciones y servicios (salud, educación y trabajo), infraestructura social (infraestructura y equipamiento), organización social y polo productivo. El polo de prestación de servicios y trámites es la idea que recoge el EETB, considerando su antecedente, y que de

acuerdo a los agentes, supera en su extensión y alcance territorial, y al mismo tiempo, en términos de implementación de acciones y oferta programática en cantidad de trámites y de servicios brindados.

“No fue innovador. Porque ya hubo iniciativas de distintos programas, creo que tomaron algo que ya existía porque esto hay que decirlo, tomaron algo que ya existía, porque el programa Estar Ahí se hizo diferente de darle otra vuelta a la forma de comunicar este programa y hacerlo sostenido en el tiempo” (Entrevista N° 3).

“No podría catalogarlo quizás como innovador pero sí que se desarrolló una idea y se pudo plasmar, una idea necesaria. Brindo servicios que antes no existían. Poniendo el Estado a disposición y a solucionar los problemas desde la gente y no la gente corriendo al Estado” (Entrevista N° 5).

“Yo creo que de alguna manera EETB coronó una serie de experiencias que si bien se habían venido dando no se habían sostenido en el tiempo, no se habían logrado por ahí expresar con tanta claridad y tan de alguna manera tan clara como fue EETB” (Entrevista N° 4).

“Si, en realidad no digamos como propuesta porque ya digamos había propuestas parecidas si quizás, parecía, estaba lo que era antes el Plan Ahí, el estar ahí, qué bueno el formato era muy similar. Tomar distintos servicios de distintos organismos del Estado Nacional, ponerlos emplazarlos en una misma locación y que estén disponibles en forma gratuita, libre y a demanda espontánea para los ciudadanos y las ciudadanas que estuvieran ahí. En ese sentido, ese formato duro, no fue original. Si por ahí fue original el modo de pensarlo, se pudo abrir un poco más, que fue más general. Que no se restringió solo al conurbano que era lo que ocurría con la otra gestión” (Entrevista N° 14).

Los entrevistados que argumentan que el EETB sí fue innovador, reconocen que la idea de llegar con servicios a la ciudadanía es de antes, del programa Estar Ahí, pero refuerzan y marcan la diferencia del EETB en su lógica operativa de cómo implementar el abordaje territorial. Se reconoce la intención que tuvo el EETB en llevar a cabo abordajes en todo el país, incluido lugares donde nunca antes se había llegado, realizarlo de manera sostenida y en conjunto con diversos organismos y ministerios.

“Fue innovador en el sentido que juntó y coordinó muchos organismos bajo un mismo programa, una misma gestión, pero no innovador en haber llegado con

servicios a la gente, creo que eso ya sucedía pero sucedía en forma más aislada y no se potenciaba tanto” (Entrevista N° 1).

“Fue una puesta en escena muy importante y la cantidad de recursos que le dieron visibilidad si creo que le dieron otras características mucho más afines a la forma de hacer política o a las necesidades que tenía la gestión en ese momento, que era mucho más de esto, centrada en Buenos Aires, lo que ellos lograron fue unificarlo y sostenerlos desde Buenos Aires, y centraron las acciones de organismos que antes estaban descentralizadas” (Entrevista N° 3).

“Fue un programa núcleo, centralizador, que buscó coordinar las políticas sociales de los entes nacionales, pero sí que se intentó estar muchos organismos juntos en todos lados o llegar a muchos lugares donde no se había llegado” (Entrevista N° 6).

“Se le dio un carácter nacional donde cada vez participaban más ministerios y muchísimos más programas con una idea de integración de políticas y de atacar las problemáticas desde un enfoque intersectorial... lo que se buscaba tiene una gran complejidad de gestión y coordinación y política también (risas)” (Entrevista N° 10).

“Fue criticado en el sentido de "Bueno si ya todos estábamos en los barrios, estábamos cerca de los barrios. Si perfecto estaban todos cerca del barrio pero por separado. Entonces EETB, año 2016 hasta que se terminó la gestión fue innovador en el sentido de que fuimos, de que se articuló en equipo, se articuló con todos los ministerios y fuimos todos a cada punto donde se trabajó” (Entrevista N° 7).

Se refuerza la novedad y lo diferencial del programa en las palabras de los entrevistados sobre las principales características del programa. Las respuestas más frecuentes se relacionan con la idea de acercar servicios del Estado a la ciudadanía y hacerlos efectivos y así, se reitera la valoración de que el ciudadano tenga acceso a trámites y servicios y a su vez, se conceptualiza al programa como intersectorial, al valorar la articulación y presencia de varios organismos y ministerios en el mismo lugar.

“Fue un programa que logró de alguna manera coordinar políticas de muchas áreas de gobierno, de diferentes ministerios, diferentes organismos que probablemente en muchos casos fueron la primera vez que trabajaban juntos eh... y me parece que eso estuvo muy bueno porque siempre, o la experiencia

que yo tengo, es de ver por ahí programas aislados y de organismos como que van incluso a mismos territorios pero por separado. Entonces me parece que lo que mejor definió al Estado en tu Barrio es eso, no? Como realmente se formó un equipo de trabajo donde los diferentes organismos y también los diferentes niveles digamos nacional, provincial y local pudieron articular realmente. No es un cliché de articulación que tanto escuchamos sino que realmente yo vi que existía una articulación, ya te digo, a nivel jurisdiccional como a nivel de organismos” (Entrevista N° 4).

“Accesibilidad a los servicios del Estado, que logró coordinar varios ministerios y organismos, realmente se vio articulación, el ciudadano pueda acercarse a distintos servicios en forma conjunta, que pueda resolver cuestiones que por ahí tenían que ver con más de un área, estuvo bueno pensando a nivel servicio trámite, programa que beneficia a mucha gente” (Entrevista N° 10)

”Fue un programa muy integrador con unas bases muy sólidas en el abordaje territorial” (Entrevista N° 11).

En síntesis, la postura de los coordinadores entrevistados acuerdan en un punto central. El EETB contó con la presencia del Estado de manera directa y sostenida en el tiempo con un modelo tendiente a la intersectorialidad. Como se mencionó en el marco teórico, cobra fuerza la relación entre el Estado y territorio en el marco de la política social, pero queda marcado que si bien el EETB se orientó en términos de presencia del Estado en el territorio, lejos está de formar parte de un marco de intervenciones profundas del Estado en materia de política social.

A continuación, se abordará el análisis del EETB en el concepto de articulación intersectorial, las acciones y herramientas de gestión, así como la posibilidad de implementar el modelo en el ámbito territorial.

3.3 La dinámica intersectorial del modelo operativo en el Programa el Estado en tu Barrio

El eje de análisis del presente trabajo pone énfasis en el modelo operativo intersectorial del programa EETB con foco en el abordaje territorial. El modelo de coordinación intersectorial conlleva, como señalan en la definición Repetto (2015) y

Corbetta (2009), la noción de multicausalidad de los problemas sociales, el abordaje del territorio, su diversidad y particularidad.

El modelo de intersectorialidad tiene como uno de sus principales fundamentos la colaboración entre distintos sectores gubernamentales para el abordaje de problemas sociales. Esta conceptualización de la que partimos y destacamos en el marco teórico, da lugar a la construcción de la coordinación intersectorial y de niveles de intensidad a los que se llega en términos de colaboraciones entre diversos organismos y de las herramientas operativas que contribuyen a este modelo de intervención social. En este caso, interesa abordarlo desde el modelo adoptado por el EETB, lo que implica un análisis más preciso de la dinámica entre los organismos participantes, las herramientas políticas e institucionales utilizadas, así como también, observar acerca de los alcances y las limitaciones que se presentan en la puesta en marcha del programa desde las percepciones de los actores entrevistados y la teoría.

De acuerdo a lo relevado desde las entrevistas de los agentes estatales, respecto a si el EETB fue un programa de *articulación intersectorial*⁷¹, todos concuerdan en que sí. Al profundizar sobre la construcción que los entrevistados tienen del concepto de intersectorialidad y sobre cuáles son las características que dan cuenta de ello, hay una idea transversal sobre la descripción de la intersectorialidad como la presencia de organismos en un mismo lugar. Se puede clasificar en términos analíticos en las siguientes expresiones y definiciones.

“La presencia de distintos organismos bajo el mismo programa ... La atención personal en territorio que excedía al organismo al que se representaba, sino que el programa y más desde el área de desarrollo social se orientaba e intervenía e intentaba generar red más allá de un organismo particular, sino que entre organismos también se fue apropiando de los contenidos ofertas para articular”
(Entrevista N° 1).

⁷¹ Cabe aclarar que se utiliza la definición conceptual de *articulación intersectorial* como la forma práctica y operativa de abordar el término de colaboración intersectorial en las entrevistas realizadas, ya que esta definición retiene los indicadores operativos en cuanto a las intensidades de las colaboraciones entre los distintos sectores de gobierno. En este sentido, la pregunta que se le realizó a los agentes estatales seleccionados fue:

¿Considera que fue un Programa de Articulación Intersectorial? Si/No.

En caso de ser Si: ¿Me nombraría 3 características que den cuenta de la articulación intersectorial?

En caso de ser No: ¿Qué herramientas consideras que le faltó para llevar adelante una articulación intersectorial?

Ver Anexo II, Guía de Preguntas.

”La atención ciudadana en territorio en conjunto. Básico” (Entrevista N° 8).

“Compartir agenda con otros organismos nacionales” (Entrevista N° 2).

“La articulación de los distintos gobiernos, principalmente con los municipios. Esa articulación de enlaces de gobierno” (Entrevista N° 2).

Una primera aproximación a la concepción de la dinámica intersectorial de los actores entrevistados, está directamente asociada a que varios sectores de agencias del gobierno trabajen conjuntamente en forma sincrónica en función de un propósito común. Esta idea de los entrevistados concuerda con la propuesta de Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015) sobre el reto de la práctica de la colaboración intersectorial de un propósito compartido, que remite a la posibilidad de coordinar, gestionar y articular acciones y estructuras de distintos sectores, así como niveles gubernamentales en pos de un objetivo común (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015). Sin embargo, hay matices que se agregan a esta cuestión, y es necesario profundizar en si la dinámica y acciones del programa fueron realmente colaboraciones intersectoriales con un objetivo común o simplemente actividades en conjunto, ya que ello marca el alcance de la coordinación intersectorial (Cunill-Grau-Repetto, Bronzo, 2015).

En esta dirección, se encuentran ambigüedades en relación a la percepción de los entrevistados sobre la coherencia en la colaboración intersectorial en la implementación del EETB. Analíticamente y en función de los relatos de los agentes estatales, podemos distinguir dos posiciones. Por un lado, los que entienden la articulación que se realizó en el programa EETB como integral, y por otro, los que afirman que se realizaron simples acciones conjuntas.

Entre las respuestas que hacen referencia a una articulación más densa, relatan.

“Y la articulación estuvo en todos los niveles, desde el nivel más alto de bueno de pensar la política pública como se iba a llegar digamos desde EETB al territorio, en que lugares, en que momentos, en que manera, etc, etc pasando por qué servicios se iban a prestar concretamente. los servicios, muchas veces no siempre, estaban pensados también en función, o se trataba de gestionar desde la coordinación que estuvieran pensados también en función a otros organismos... Entonces, esa mirada integral estuvo siempre pensada cuando se pensó cada uno de los operativos y bueno se implementó” (Entrevista N°14).

“Se intervenía e intentaba generar red más allá de un organismo particular, sino que entre organismos también se fue apropiando de los contenidos ofertas para articular” (Entrevista N° 1).

“Haber llegado o sea la experiencia o algunas pocas experiencias que hubo al principio de haber llegado a lugares bastantes recónditos con organismos con un abordaje realmente integral con salud, justicia, desarrollo social, renaper, anses, organismos provinciales, organismos municipales, eso en ciudades o pueblos grandes o sino la versión más reducida pero también interinstitucional a pueblo pequeños, lugares alejado me parece que es super interesante, me parece que es super interesante” ... “Con otros organismos para tener capacitaciones para saber lo que cada uno de esos organismos estaba haciendo y también para lo que íbamos a cada lugar y estábamos en territorio le podemos devolver a esos organismos que era lo que nosotros estábamos viendo o que era lo que hacía falta o tratar de pensar integralmente como se iba a abordar, eso existía” (Entrevista N° 2).

“Nunca se trabajó nunca tan interinstitucional como se trabajó en EETB de tener la bendición de que estábamos todos como encolumnados, como en un equipo de deporte, vamos a llamarlo del deporte. Con reglas en común, horarios en común, logística en común. Cosas que nos facilitaba el trabajo” (Entrevista N° 7).

En esta línea, la idea de articulación intersectorial desde la perspectiva de los entrevistados se llevó a cabo desde la percepción de cómo se pudo coordinar, gestionar y articular acciones conjuntas en el territorio, definición coincidente a grandes rasgos con la propuesta teórica. Sin embargo, y considerando que la colaboración intersectorial puede expresarse de diversas formas, desde la generación de redes para articular e intervenir casos, la coordinación para alcanzar mayor coherencia y, hasta la integración para lograr transformaciones sociales, se debe evaluar y considerar la complejidad y profundidad de los propósitos perseguidos y la máxima expresión de coherencia institucional y organizativa para avanzar en estos términos.

Por otro lado, se encuentra la posición de los entrevistados en relación a la dinámica de colaboración intersectorial que afirman que en el EETB se llevaron a cabo simples acciones conjuntas.

“Creo que era una política pública de articulación institucional. En realidad no, era una política de acercamiento de las políticas públicas al barrio y no fue pensado... simplemente acercó todo junto porque no articuló” (Entrevista N° 11).

“Tuvimos articulación y la idea de que estemos todos los organismos juntos también, pero para mi no se llegó a una articulación consolidada o integral, no sé ... “La verdad es que ni. Porque para mi entre nación y nosotros sí hubo articulación entre nosotros y las regionales y lo local, obligadamente por nuestra estructura interna. Si. Tuvimos articulación y la idea de que estemos todos los organismos juntos también, pero para mi no se llegó a una articulación consolidada o integral, no se” (Entrevista N° 9).

No obstante, si bien refieren que no se ha llegado a una articulación integral, los entrevistados destacan que hubo una articulación importante de organismos. En este sentido, en términos generales y de acuerdo a la perspectiva de los entrevistados, el EETB ha avanzado hacia una propuesta de un modelo intersectorial de presencia territorial, pudiendo lograr una articulación sostenida en términos operativos.

Avanzar en el análisis del modelo intersectorial de abordaje territorial en el EETB implica considerar la viabilidad institucional y de la organización de cada actor del programa, ya que los propósitos colaborativos pueden ser afectados por el marco institucional y las posibilidades de acción de cada sector gubernamental (Nuria Cunill-Grau, 2014). En este sentido, se les consultó a los entrevistados sobre cuáles habían sido los elementos y herramientas institucionales para llevar adelante la implementación del programa.

Los entrevistados realizan una asociación directa entre la idea de implementarlo con la posibilidad de participar en el programa y, entre los desafíos que tuvieron los distintos entes y organismos, plantean el poder articular en territorio y el armado de equipos técnicos e idóneos para trabajar en el abordaje. Así, se vislumbra una idea por parte de los actores entrevistados relacionada con la necesidad de cambios en términos operativos de la forma de trabajar, tal como se señala también en el marco teórico: repensar la política social en términos de intersectorialidad, implica cambios en la forma de implementarla.

“Me acuerdo que parecíamos como bichos raros todos en una plaza y decir "Bueno". Fue muy revolucionario en el sentido de salir de las oficinas. Empezaron a salir todos, los trabajadores, en el caso, hablo de Desarrollo Social de la Provincia, trabajadores sociales, los coordinadores, los directores. Estaban plenamente en territorio y equipo (Entrevista N° 7).

“Implica formar equipos que puedan amoldarse al trabajo en territorio en términos técnicos como profesionales capacitados, de cara al ciudadano y las

problemáticas, con capacidad de resolución y adaptación, así como también ser representantes a nivel institucional de sus organismos” (Entrevista N°14).

“Otro desafío es el armado de equipos, equipos que estén interesados en el tema y en dar soluciones. La capacitación, porque en este caso que tenes que ir a lugares sin conectividad, los muchachos trabajaban las ocho horas, terminaban el horario de trabajo y se iban al hotel a buscar conectividad y a pasar horas cargando los trámites fuera de su horario laboral. El armado de equipos y la capacitación y el desarrollo de nuevos programas, de nuevas herramientas” (Entrevista N° 8)

En esta misma dirección, y como se mencionó anteriormente, los actores entrevistados asocian la implementación con poder participar del programa y, si bien el desafío principal es el armado de equipos para el abordaje territorial r, también refuerzan la idea de que los recursos económicos, logísticos y presupuestarios son sumamente necesarios.

Por otra parte, la principal controversia del EETB puede verse plasmada en la dinámica misma de su crecimiento e implementación ampliada. A medida que el programa creció en cantidad de localidades y operativos y formatos, creció con ello la necesidad de mayor cantidad de recursos para por parte de cada uno de los ministerios y organismos. En este sentido, se puede decir que otro gran desafío que tuvieron los actores para asumir la implementación del EETB fue poder responder al ritmo del crecimiento del programa con capacidad operativa y técnica para dar respuesta.

En este sentido, uno de los obstáculos ha sido la escasa combinación entre la ambición político institucional del abordaje territorial y la falta de recursos y financiamiento destinados a cada organismo y al programa en sí para llevarlo a cabo. Se podría decir que, en este escenario, quedan en tensión, de acuerdo a Veiga y Bronzo (2014), los factores a ser considerados para que se establezcan acciones colaborativas entre organismos y la viabilidad institucional de este tipo de modelos.

“La dificultad más grande o la expectativa que generaba el programa y después llegar al lugar y no tener una posibilidad real de ofrecer un recurso para solucionar la demanda con la que uno se encontraba, eso fue la mayor dificultad, como te decía al principio, terminamos solucionando trámites solamente, eso creo que fue lo más complejo” (Entrevista N° 2).

“Porque bueno la gestión del programa cuando EETB fue muy intensa, creo que a veces tal vez fue demasiado intensa en algunos momentos y es como que

quemó muchos recursos humanos... Los tipos iban en enero con 40 grados de temperatura , calor y demás y en julio con 5 grados de temperatura en un gazebo... Eh bueno se empezó a darle cada vez más alcance al programa y no se le dio la misma importancia a darle los recursos que se necesitaban. Entonces creo que ahí hubo un desgaste muy grande” (Entrevista N° 10).

Si bien el programa parece haber sido sólido en cuanto a oferta programática sostenida y a la participación de organismos y ministerios, se ponen en tensión las posibilidades de gestión y coordinación operativa con el desafío de realizar abordajes territoriales con escasos recursos y herramientas. En esta tensión, cobra sentido la combinación entre los aspectos técnicos de la gestión con cuestiones referidas a la construcción de equipos técnicos y humanos para afrontar e intervenir la cuestión social.

“Acá se pone en juego, la importancia y la capacidad de articular y coordinar con los recursos y herramientas disponibles” (Entrevista N° 6).

De acuerdo a los entrevistados, toma relevancia el rol del recurso humano con compromiso social y la acción de coordinar como factor importante para llevar adelante acciones de colaboración intersectorial en el EETB. La coordinación lleva en sí la posibilidad de alcanzar mayor coherencia en las relaciones y colaboraciones entre entes de gobierno, niveles de gestión y en las intervenciones sociales. Tanto en la teoría como en la práctica, el sentido de la coordinación se impone como acción necesaria para avanzar en la cohesión de modelos operativos intersectoriales, como lo expresaron algunos relatos.

“Era un articulador sin recursos y eso era complejo porque el Ministerio tenía poca capacidad de dar respuesta a las demandas que se generaban desde el ministerio no, teníamos casi nula capacidad de dar respuesta a las demandas que se generaban en el mismo operativo que nosotros coordinábamos, sin embargo, me parece que se armó un equipo o como como institución como ministerio estaba la posibilidad era como un coordinador el ministerio era como que tenía un rol de coordinación con cierta mirada social que no dejaba de atender lo institucional que buscaba el programa pero a su vez con cierta digamos cierta empatía o rol social que le daba la posibilidad de tener una mirada integral de lo que estaba pasando, no era solo un coordinador que iba y podía hacer que todo funcionaba bien, me parece que como ministerio, la mayoría del recurso humano en general era gente con la capacidad de llevar

adelante esa coordinación, pero también con una mirada de empatía y abordaje integral de lo que pasaba en el lugar” (Entrevista N° 2).

En términos generales, la idea de la implementación del EETB según los entrevistados, está directamente asociada a la posibilidad de participar en el programa. Se puso énfasis en lo operativo, técnico, logístico y principalmente en el recurso humano. Sin embargo, cuando se les consulta sobre las contribuciones para mejorar la implementación, el foco se pone en detalles de la planificación. Es decir, se asocia la planificación a la idea de poder anticipar la demanda y las necesidades de cada lugar para poder estar preparados, no sólo técnicamente, sino también profesionalmente para intervenir en las distintas realidades. Se vislumbra una idea de que la planificación en términos de eficiencia y eficacia debería apuntar a focalizar el recurso con la necesidad y el valor agregado que puede darle la colaboración intersectorial en el abordaje de problemas en estos escenarios.

La inclusividad de los actores en todo el proceso de la política pública es una estrategia más, necesaria para avanzar en el modelo de gestión intersectorial en el abordaje integral (Cunill-Grau, 2014). En este sentido, hay un punto en el que los actores estatales entrevistados concuerdan, y es en la importancia y la necesidad de formar parte de la planificación y de toda la estrategia de la política, como herramienta para llevar a cabo un modelo de articulación intersectorial.

“Bueno la recomendación es que abran el juego y se trabaje con todos los organismos del Estado, se sienten a la mesa como en su momento fue EETB. Por eso te digo que ahora no es EETB porque además, con el EETB que vivimos nos sentabamos en la mesa todos los actores, todo el Estado con todos los organismos e interactuabamos primero en una mesa de planificación o de intercambio en donde poníamos nuestras evaluaciones en común y hoy eso no ocurre” (Entrevista N° 7).

“Pero cuando los recursos son escasos uno tiene que focalizar dónde realizarlo. Creo que... Y por otro lado es fundamental la coordinación interna sobre otras problemáticas entre varios ministerios” (Entrevista N° 10).

Como hemos abordado en el capítulo 1, autores como Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015) sostienen que entre los medios que permiten la viabilidad de la dinámica intersectorial, hay que considerar el diagnóstico y la planificación con el conjunto de los actores que intervienen en la política (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015). De modo que poder pensar en términos de intensidad de la intersectorialidad dependerá del

modelo operativo adoptado y si éste “*considere la inclusividad en el ciclo de políticas y el logro de mancomunidad entre los sectores involucrados*” (Cunill-Grau, 2014:6). Siguiendo esta consideración teórica, los testimonios de los entrevistados también ponderan este elemento para generar mayores niveles de articulación intersectorial.

“Como elemento concreto era bueno, la posibilidad de poder saber. La posibilidad de poder saber... Porque de saber de antemano antes de llegar al territorio, que dispositivos, en la planificación con que recurso en la integralidad, eso me va a delimitar un alcance del operativo y también voy a poder pensar en la integrabilidad, también en el diálogo con los municipios. También nos aportaba una mirada respecto de cómo podía llegar a ser la población y con que necesidad prioritaria en el operativo y nos permite anticipar con los distintos organismos cuál iba a ser la demanda... Para mi la integralidad en la planificación se dio mucho y quizás, en el territorio mismo por ahí lo que ocurría es que la coordinación tenía una impronta integral pero a veces depende mucho de cada agente por separado que pudiera, si realmente quería trabajar en la integralidad” (Entrevista N° 14).

En cuestiones referidas al diseño de las políticas, es importante la combinación de estrategias y herramientas para vincular la planificación y la agenda en común de los distintos actores que ejecutan las políticas. Los mecanismos de diagnóstico, formulación y toma de decisiones por parte del conjunto de los actores son un factor relevante en la gestión de un programa intersectorial. En el caso del EETB, careció de diagnósticos previos y en común acuerdo de cómo intervenir la cuestión social, y esto fue apuntado por los entrevistados como una dificultad para la implementación del programa.

Otro instrumento operativo para pensar la coordinación intersectorial es el sistema de información y la comunicación. En relación a ello, consensuadamente los actores entrevistados consideran que desde el comienzo del programa hubo una idea de marca institucional muy fuerte:

“Se pudo ver un enlace en la comunicación y fue una fortaleza del programa la comunicación institucional que desde el gobierno nacional se bajó una estructura comunicación entre los organismos, entre los municipios, la puesta en marcha de una marca que hasta el municipio la provincia y la nación compartían el mismo volante. Eso ayudó a generar la articulación y como decía más adelante la bajada de agenda compartida fue clave” (Entrevista N° 2).

Así, analizar la intensidad de la colaboración intersectorial en el EETB, lleva a considerar también que el modelo propuesto en términos de viabilidad práctica, consideró la participación de los distintos actores en el proceso de la gestión del programa, pero en diferentes medidas e intensidades.

Queda señalado que el modelo de articulación intersectorial que propuso el EETB tiene limitaciones en cuanto a las dinámicas de articulación intersectorial tendientes a mayores niveles de coherencia y cohesión. Una tensión muy marcada se relaciona con la desconexión entre los objetivos político - institucionales del programa y la oferta y necesidad de recursos técnicos - operativos por parte de los distintos actores- ministerios y organismos participantes para llevar a cabo la viabilidad institucional. En este sentido, la idea de viabilidad institucional es contenida, desde la perspectiva de los actores entrevistados, por el rol de las coordinaciones y los profesionales técnicos para hacer factible la implementación de este tipo de programas a pesar de los límites que fija el contexto político institucional. Cuestión a revisar, ya que en términos teóricos, no es posible profundizar la intensidad de la coordinación intersectorial sin viabilidad institucional.

3.4 La intervención estatal territorial en el Programa El Estado en tu Barrio

El territorio es uno de los puntos clave donde se plasma la articulación intersectorial en el EETB. Pensar en el diseño e implementación de este tipo de programas, conlleva a considerar la diversidad y particularidad de cada lugar, su idiosincrasia y organización social sin perder de vista el contexto. Se refuerza la idea de Corbetta (2009), en relación a la territorialidad en el abordaje social de las políticas y el rol político institucional de lo local en las intervenciones del Estado, propuesto por Martínez Robles (2016). Consideraciones que profundizan la perspectiva de políticas intersectoriales, no solo en la intervención de la diversidad de problemáticas sociales, sino también es las intervenciones que van más allá de una persona y la familia, sino también en el territorio, como propone Repetto (2015).

El presente apartado indaga en el eje transversal del programa que es su posición como programa de abordaje territorial. En este sentido, se propone pensar en términos

de la incumbencia del EETB en relación a la territorialidad desde la experiencia de su implementación y las tensiones que surgieron como política territorial.

Se sostienen dos cuestiones bien marcadas en cómo se interpreta y problematiza la relación entre el Estado y el territorio en este trabajo. Por un lado, el Estado se encontraría en lugares remotos, rurales y alejados como así también en las principales ciudades del país pero en barrios y zonas vulneradas. De aquí surge la cuestión de la incapacidad institucional de abordar el territorio y a su vez, la limitación de abordarlo en aquellos lugares donde sí hay estructura del Estado pero no acceso al mismo. Esto se resume a la idea de que la llegada del Estado Nacional se podría ver como un *“intento de penetrar dichos territorios, de acortar distancias geográficas a fin de vincular a la comunidad con el aparato institucional”* (Martinez Robles, 2019:107).

Por otro lado, esto conlleva a la segunda cuestión qué es cómo se materializa dicha penetración del Estado en el territorio, es decir, que acciones y políticas se llevaron a cabo para ello, entendiendo que toda intervención estatal tiene limitaciones y tensiones en la práctica. De aquí se desprende la herramienta concreta del modelo del EETB en el abordaje territorial y sus connotaciones en términos de factibilidad y viabilidad y a su vez, cuál fue la percepción de los actores entrevistados en términos de abordajes sociales.

Al indagar sobre los desafíos de los organismos para llevar a cabo el abordaje territorial en el EETB, los actores entrevistados lo relacionan con adecuar los servicios, programas y trámites a que sean posibles de realizar territorialmente, así como también, en la construcción de equipos de trabajo. Entre líneas, hay una construcción en el discurso de los coordinadores entrevistados enfocada en salir de las oficinas e ir hacia el ciudadano. En este sentido, el desafío es adecuar la oferta programática para que sea operativa (fuera de la oficina) para dar respuesta en el lugar (territorio/barrio) y en el momento, como así también, en la calidad del recurso humano para dicha tarea.

“Abastecemos de la capacidad operativa y técnica porque poner a funcionar... el tema de conectividad a zonas muy postergadas sin conectividad. Entonces fue un desafío adaptarnos a trabajar fuera de línea, eso fue otro de los temas, implicaba tener personal capacitado para que no se pierdan los archivos, tener un backup y volver a cargar a la noche. Otro desafío es el armado de equipos, equipos que estén interesados en el tema y en dar soluciones. El armado de equipos y la capacitación y el desarrollo de nuevos programas, de nuevas herramientas” (Entrevista N° 8).

“Los desafíos eran los acuerdos con los intendentes de la provincia, eso era un desafío incluso trabajar con gente que no era oficialista pero se trabajó como primer desafío de una manera porque creo que lo primero era el beneficiario entonces ahí todos nos pusimos de acuerdo y el primer desafío era lograr los acuerdos. El segundo desafío era esto loco decir "salgo del escritorio y me voy al barrio" (Entrevista N° 7).

Las percepciones sobre la territorialidad de los entrevistados en una primera aproximación se relacionan directamente con el desafío en cómo hacerlo posible, el estar participando y que cada organismo funcione bien. Podría decirse que lo asocian a un concepto meramente técnico vinculado a la implementación del programa y al límite institucional y cultural de cada organismo: en términos operativos significa adecuar la estructura, formato y logística del programa sobre cómo llegar directamente a la ciudadanía; hacer trazable los servicios; consultas; trámites y asesoramientos fuera de un formato tradicional, como “las oficinas”.

Esta aproximación de la construcción de los entrevistados del abordaje territorial se aleja del concepto abordado por Corbetta (2009) y Belziti, Travi y Fontela (2017), en donde se reconoce la complejidad del territorio y su concepción como un fenómeno multidimensional, por lo que las intervenciones estatales intersectoriales van más allá del hecho de estar presentes técnica y operativamente. Sin embargo, se puede considerar en relación a la problematización del territorio y su abordaje por parte de los actores, la relevancia que les dan al involucramiento en la agenda común y la planificación estratégica, cuestiones que se manifiestan tanto como una necesidad como una condición para poder organizarse en términos de eficiencia, eficacia y trabajar en conjunto sobre las necesidades y demandas de cada lugar. Este concepto puede ser visto como la posibilidad de adecuación a la diversidad y realidad local.

“Estaban marcados los sectores más vulnerables de la provincia, que tenían prioridades de distintos sectores en ese momento para la provincia, tenía sentido. Me pareció que estuvo bien pensado, había un criterio de prioridad. No es que fueron al boleo. Efectivamente había un criterio de vulnerabilidad socioeconómica para la elección del abordaje territorial de estos puntos” (Entrevista N° 11).

En relación al balance del abordaje territorial que realizó cada coordinador entrevistado, en general, la percepción fue positiva y hacen una diferenciación entre lo práctico en términos de visibilidad, presencia, realización de trámites y alcance federal y

la posibilidad de potenciarse y generar sinergia por el modelo intersectorial del programa. Los organismos y entes gubernamentales que no tenían abordaje territorial previo al EETB resaltan el poder estar, comunicar lo que hacían y facilitar la transacción del trámite, las consultas y los asesoramientos para dar respuestas al ciudadano. Los organismos que ya tenían equipos y trabajaban en abordaje territorial, resaltan el crecimiento exponencial de sus intervenciones, tanto en términos de presupuestos, recursos; logística, resoluciones y, generación de red al encontrarse con otros organismos en simultáneo en el abordaje territorial.

En el caso del EETB, parece operar las resistencias a la colaboración intersectorial (Cunill-Grau, 2014), principalmente las resistencias institucionales y culturales en la puesta en práctica del modelo. Se observan diferencias de experiencia e implementación en abordajes territoriales por parte de los organismos y constituyen un primer obstáculo en las intervenciones territoriales y por consecuencia en las articulaciones intersectoriales. Por consiguiente, se entiende que para avanzar en este tipo de modelos intersectoriales de abordaje territorial, se requieren procesos y tiempos de mediano plazo para *aggiornarse* al modelo y formato propuesto con miras a poder colaborar en la estrategia en términos de una intensidad más elevada.

Se suma, que en la práctica y desde la concepción de los actores, el programa muestra un alejamiento de la territorialidad propuesta por Martínez Robles y Corbetta (2009), en donde resaltan la singularidad y construcción político social de cada lugar y con ello, la negociación política institucional del abordaje. Por el contrario, se puede decir que la percepción del abordaje territorial de los agentes estatales entrevistados es de la presencia del Estado en lugares donde estaba ausente, como una sensación de “baja o salida” el Estado hacia el lugar. Si bien se profundizará en la dinámica e intervenciones del EETB en este sentido, se puede decir que la planificación en términos técnicos operativos fue uno de los objetivos del EETB pero vista desde la percepción de territorialidad de salir hacia donde no está el Estado o no funcionan las instituciones del mismo. Lo que a su vez esta intención deja en evidencia, es el problema de la descentralización de la gestión estatal.

Si bien las dimensiones abordadas de territorialidad parecieran quedar en cuestiones de factibilidad en comparación con los postulados teóricos, algunos entrevistados señalaron una característica más. Se profundiza la idea de abordaje territorial al considerar la intervención estatal más allá de la presencia del Estado. Se

alude el poder articular y generar red y colaboración entre organismos en la intervención de cuestiones sociales, como expresan algunos de nuestros entrevistados.

“La coordinación del abordaje territorial con transversalidad de lo social, se podía articular, generar redes, intervenciones, diálogo de diferentes situaciones con todo lo que conlleva. Más allá de la falta de recursos del organismo en sí, desde la coordinación se gestionaba para que las cosas sucedieran en territorio. Poder generar redes y compromisos con otros entes del ministerio que están descentralizados y también que sean responsables de las intervenciones, seguimientos de casos y red, ya que nosotros íbamos y no sabíamos cuando volvíamos, para que las cosas sigan sucediendo, por eso era necesario generar red. Estar conectados y comunicados entre todos los organismos de cada operativo en la diaria para llevar adelante los operativos y por ende ese abordaje territorial, esto es la pata más técnica y operativa y en caso de que esas cuestiones falle estén limitadas tratar en el momento de dar soporte y soluciones tanto técnicas para ser operativos como alternativas en las intervenciones o trámites a realizar” (Entrevista N°3).

“Y ahora estabas ahí con las personas y nos movíamos todos en red, ahí... In situ digamos y hacíamos nexos con las personas. Y tengo historias divinas... Ver las caras porque antes yo veía papeles ... Así que el balance es humano, eso con los beneficiarios y después con el equipo dentro de nosotros también porque para mi, que yo tengo 30 años en el Estado, haber trabajado palmo a palmo y con la misma camiseta de Nación, siendo de provincia fue muy novedosos para mi, la primera vez en mi vida que éramos del mismo equipo y no hablo de política partidaria, bueno si, se dio en política partidaria. Pero en otros momentos de la historia, aun siendo el mismo partido nación y provincia no se trabajaba cómo se trabajó en EETB” (Entrevista N°7).

Así, el concepto de abordaje territorial está doblemente asociado por los actores a la idea de posibilidad de implementarlo, es decir la viabilidad institucional, y de potenciarlo en términos de intervención social entre varios organismos. Hay una reiterada respuesta que refuerza la idea de que entre las cuestiones a considerar para mejorar el abordaje territorial, debe atenderse la cuestión técnica, el espacio en donde se realiza, la logística y fundamentalmente el recurso humano especializado en el abordaje territorial.

“Pensar un dispositivo de recursos humanos capacitados especificados en las distintas áreas para abordar con la perspectiva que se necesita profesional para abordar a estos sectores. Para que también el abordaje sea integral, con instalación territorial durante mucho tiempo. No desde una oficina pasiva, sino que se milite el barrio, que sea casa por casa, quizás eso sería superador. Y, todo esto con trazabilidad de datos para cada ministerio” (Entrevista N°11).

Se suma a considerar en el análisis, el vínculo con lo local como un factor de resistencia política que es necesario tomar en cuenta. Así, parte de la postura de los entrevistados lo resaltan como algo sesgado desde lo técnico y de posibilidad de gestionar in situ, mencionar los vínculos con lo local es fundamental para conocer las necesidades del lugar y poder generar red de intervenciones más allá del momento en que estuviera presente el Estado Nacional.

“La falta de recursos, falta de articulación con los actores sociales, con los servicios sociales locales y con quienes trabajan en territorio en el lugar con quienes trabajan en el lugar una vez que el programa se retira no había un abordaje” (Entrevista N°2)

”La articulación con los gerentes o gobiernos locales y para mejorarlo sin duda lo que antes mencione también. Oficinas locales del EETB al servicio, es fundamental. Porque no solo, porque cuando ya pasamos y quedan los trámites pendientes y para nuevos que surjan ahí mismo, que se puedan acercar a esa oficina y de esa oficina contactarse. Para las personas que no tienen la capacidad o están aisladas como para hacerle seguimiento a los trámites” (Entrevista N°8).

”Por eso el trabajo fue articulado en territorio con otros organismos, fue, se habló, qué te parece, tengo este grupo de gente, como lo podemos manejar. Y la verdad que la articulación interinstitucional si bien se daba también a nivel central, en la mayoría de los casos se daba en territorio. Se daban entre los equipos de los diferentes ministerios que terminaban organizando cosas entre las personas que estaban en territorio y veían lo que estaba pasando y tenían la oportunidad. Digo, yo puedo armar una planificación divina, pensar y poder prever determinado tema en determinada localidad podría llegar a ser de interés pero a veces sí y a veces no. Podía fallar. El que estaba en territorio, el equipo territorial era el que tenía realmente la percepción de lo que estaba pasando y tenía la capacidad rápidamente” (Entrevista N°4).

Así, esta perspectiva va en línea con Corbetta (2009) en el sentido de que las políticas territoriales deben tener el foco en la intervención desde lo local y la comunidad, no sólo considerarlo, sino también construir intervenciones en conjunto. Queda marcado como un obstáculo y una necesidad, la construcción del vínculo entre los actores de la política pública y los actores locales para el desarrollo de abordajes integrales, no sólo como territorio sino como lugar de construcción social (Belziti, Travi y Fontela, 2017).

La controversia que se abre en este sentido es que las intervenciones estatales en el territorio van más allá de la presencia del Estado a través de uno o varios organismos, requieren de una articulación y de mecanismos de relacionamiento con todos los actores y niveles de gestión para generar redes de intervención a corto y mediano plazo. Como contrapunto, el EETB deja en cuestión el interrogante de qué sucede cuando el Estado Nacional no está presente o sus instituciones en el lugar no funcionan. En relación a lo expresado, uno de los actores estatales trae esta cuestión a consideración.

“Lo que pasa es que eran operativos. Para responder esa pregunta nos tenemos que sentar a ver por territorio, no cierto, el lugar. Si vos vas una semana y después te vas y después te vas y volves en un mes. ¿Resolviste la ausencia del Estado en ese lugar? Ahora si te quedas ahí fijo entonces sí, creo que resolvían en algunos lugares donde había cierta constancia de la presencia del operativo... Matanza, Puerta de Hierro que se hacía todo el tiempo, bueno ahí creo que sí. Los lugares donde había puntos fijos creo que sí, los otros lugares y... por una semana, 5 días, puede ser... tiene que ver la intensidad de la presencia digamos... Si porque no, te puedo decir que sí... Es confuso también. Si va a lugares que el Estado no está, me parece que es demasiado, es un enunciado que para mí cae en un lugar... yo no lo pondría eso. Vos decís “el Estado no está”, pero hay una comisaría al lado entonces el Estado está. Hay ciertas instituciones que están” (Entrevista N°10).

El fragmento de esta entrevista, permite inferir que la llegada del Estado temporalmente a través de representantes ministeriales desde Buenos Aires es la forma de producir intervenciones estatales a problemas sociales y queda limitada a lo nacional. Se deja anunciado que para pensar en términos de abordajes territoriales integrales es necesario construir articulaciones intersectoriales de intensidad alta, que conlleva no sólo la inclusividad de todos los actores en el ciclo de política, la agenda y el

diagnóstico en conjunto, sino también los vínculos de proximidad y el reconocimiento de lo local.

Así, otro eje de análisis del modelo del EETB para el abordaje territorial e intersectorial, es la dinámica del Estado Nacional y los subniveles de gestión administrativo (provinciales y el gobierno local), y cómo se configuran los roles y la dinámica entre ellos en las intervenciones de políticas públicas, partiendo de la base de que el EETB es un programa que se implementa con fuerza desde lo Nacional. Para ello, indagamos sobre el concepto de la articulación interjurisdiccional como eje vertical en el modelo de coordinación intersectorial de políticas públicas (Cecchini y Martínez, 2011).

En el caso del EETB, de acuerdo a los planteos normativos, se describió un doble proceso de articulación. Por un lado, y como ya se mencionó en este mismo apartado, tenía el desafío de coordinar la articulación intersectorial de los organismos para realizar acciones conjuntas, y por otro lado, plantea su implementación a partir de la cogestión con los niveles de gestión provinciales y locales. Así, se revitaliza el rol y la necesidad de articular y consensuar con los municipios para la implementación del programa.

Más allá de la opinión que tienen los actores entrevistados en relación al concepto de la articulación interjurisdiccional, consideran que la dinámica entre los tres niveles de gestión administrativa fue satisfactoria en términos de fluidez, aunque no homogénea y en una dinámica de negociación constante. Lo interesante es que consideran que si bien el lineamiento partidario del programa siempre fue un punto de inflexión en términos de fluidez para su implementación en los municipios, en una primera etapa del programa las jurisdicciones y sus representantes valoraron el acceso a los servicios de los ciudadanos y se involucraron de manera activa en el mismo.

Desde la perspectiva de los entrevistados, se entiende que si bien la relación entre los tres niveles de gestión fue positiva, también fue limitada y desigual en lugares donde no se correspondía políticamente. Asimismo, la idea de negociación constante deja en evidencia nuevamente, que la política partidaria también atraviesa la posibilidad de articular e implementar políticas territoriales. Los relatos de los entrevistados refieren notar dos momentos en donde el lineamiento político marcó, en mayor o menor medida, la agenda o la posibilidad de implementar el programa.

“Que al principio hubo un mayor nivel de involucrarse de los distintos niveles de gobierno, donde se podía ver la presencia de los 3 niveles de gobierno en los

operativos al principio, que luego con el correr de los años se fue disminuyendo, eso sí. En sí también a los gobiernos locales les convenía acercar el programa y los organismos a las personas” (Entrevista N°3).

“Cuestión piola que tenía el EETB al principio, que era un abordaje interministerial, interdisciplinario y también interjurisdiccional porque estaba nación provincia y el municipio, que eso al principio era muy fuerte y que eso después dejó de pasar ... Entonces dejó de tener ese impacto de abordaje integral que tenía, para mí un poco por las posturas políticas, sobre todo el año pasado, año electoral y otro poco porque como el programa perdió fuerza, no había recursos y todo eso las provincias y los municipios pienso que también dejaron de darle tanta importancia” (Entrevista N°2).

El EETB en su desafío de implementar el programa, según la normativa, tuvo la intención de llevar adelante arreglos institucionales con firmas de convenios con las provincias y los municipios para agilizar y darle un marco formal a los compromisos de gestión del programa. Así, tanto teóricamente como sostiene Cunill Grau (2005), como en la práctica, es un obstáculo para la articulación intersectorial el hecho de que distintos niveles o sectores del Estado compitan políticamente entre sí. En la práctica, el modelo de gestión vertical del EETB, se vio afectado por la agenda política, lo que deja en evidencia la limitación del alcance y las posibilidades de generar intersectorialidad.

Como hemos argumentado, la complejidad de la problemática social y las desigualdades espaciales profundas requieren de un rol activo del Estado local, para la generación de redes multiniveles y nuevas formas de gobernanza y relacionamiento. En palabras de Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015), se requiere un Estado que actúe en la generación de vínculos entre los diversos actores de la política y los niveles de gestión (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015). En la práctica, y a los fines de este trabajo, en el EETB, de acuerdo a los entrevistados, existieron distintas combinaciones posibles en lo que respecta a la participación e involucramiento de los distintos niveles de gobierno.

La posibilidad de generar estas combinaciones es un desafío complejo en la práctica de la implementación de políticas sin que sea responsabilidad de un único nivel de gobierno. Sin embargo, la puesta en marcha del EETB, y en términos del planteo normativo, presentó un actor transversal como responsable de coordinar todo el programa. Fue desde la UEC de Jefatura de Gabinete del Ministerio de la Nación donde se centró la planificación y gestión central del programa. Para la práctica, podría verse como que *“cualquier acción intersectorial, en primer lugar, interpela a una autoridad*

central” (Cunill-Grau, 2014:5). Sin embargo, el grado de articulación y relación sobre los sectores gubernamentales puede variar y, con ello, la propia orientación de la integración (Cunill-Grau, 2014).

De acuerdo a las respuesta de los entrevistados, la relación del vínculo entre los actores del programa fue muy satisfactoria y puede decirse que uno de los principales motivos que ha colaborado a la relación entre los organismos y la posibilidad de articular en el abordaje territorial está relacionada a la existencia de una coordinación central y general de manera transversal que nucleaba el programa. En términos de implementación, fue la coordinación general desde Jefatura de Gabinete quien marcó los lineamientos estratégicos y la coordinación de los entes de gobierno y, en términos prácticos de abordaje territorial, quienes cumplieron el rol relacional, fueron las coordinaciones territoriales del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y de la Provincia de Buenos Aires. En palabras de algunos entrevistados.

“Era articular con todos en el abordaje de manera transversal entre los organismos para las intervenciones y el funcionamiento del programa en sí, con los organismos y entes de las distintas provincias y municipios y a la vez con los entes intra del ministerio descentralizados” (Entrevista N°3).

“Había mucha conexión entre los organismos. El EETB nos facilitó en diferentes reuniones que teníamos, tener los contactos de cada una de las cabezas de los organizadores, supervisores de cada uno de los otros organismos y hablábamos nosotros” (Entrevista N°5).

Desde esta perspectiva, se reconoce el carácter relacional que ejerció el Estado Nacional en el EETB, que generó un plus a la posibilidad de funcionamiento y llegada más organizada en términos de programa nacional. Queda en tensión así, la complejidad de los vínculos para generar mayores niveles de gestión, las relaciones entre los estados y las herramientas públicas, *“exige una reconfiguración de un Estado relacional, que actúe a través de ambos tipos de redes, articulando distintos actores sociales, diferentes sectores de las políticas y diversos niveles de gobierno”* (Cunill-Grau, Repetto y Bronzo, 2015).

3.5 La coordinación intersectorial en el Programa El Estado en tu Barrio

El análisis permitió distinguir algunas tensiones en la dinámica de implementación que desafió la posibilidad de realizar colaboraciones intersectoriales en el abordaje territorial en el EETB. Estas tensiones y limitaciones apuntan principalmente a la complejidad que conlleva la implementación de este tipo de políticas que venimos analizando.

La distinción que se produce en los diagnósticos y caracterizaciones que realizaron los entrevistados a lo largo del análisis apuntó principalmente al rol de la coordinación como plus para implementar un programa como el EETB. Los actores entrevistados, consideran de manera unánime, la importancia que se le asigna al rol de las coordinaciones territoriales de cada organismo, y aquí valoran al recurso humano técnico y profesional que aportan a la sinergia de una articulación sostenida y con posibilidades de abordajes territoriales. La connotación y la impronta que se le asigna, en los relatos de las entrevistas, a la coordinación y el perfil social de los agentes estatales, pone en cuestión las barreras políticas e institucionales, dando lugar a la posibilidad de gestión más allá de las limitaciones.

“Pero bueno en principio mientras los coordinadores que son más del ámbito operativo, hay una cierta sinergia para poder trabajar y cierta buena onda para poder articular cierta política, creo que eso supera varias dificultades. Cuando hay buena relación entre los operadores, coordinadores y demás, creo que supera un montón de barreras institucionales como... por eso me parece que es fundamental la formación de los coordinadores, operadores y demás. Fundamental” (Entrevista N°10).

“Para mi la integralidad en la planificación se dio mucho y quizás, en el territorio mismo por ahí lo que ocurre es que la coordinación tenía una impronta integral pero a veces depende mucho de cada agente por separado que pudiera, si realmente quería trabajar en la integralidad” (Entrevista N°14).

Los entrevistados realizan una distinción, y en concordancia con la perspectiva de Fabián Repetto (2010), sobre la importancia de la coordinación en la implementación de políticas públicas, cuando afirman que la coordinación genera cierta sinergia en las acciones para generar la articulación intersectorial, y a su vez, que el rol de coordinar interpreta en sí, las reglas no formales de la dinámica de la implementación que forman

parte del marco de acción para este tipo de políticas. Cabe resaltar que hay una percepción general, de los agentes estatales entrevistados, de la voluntad y capacidad del rol de la coordinación de implementar el EETB.

Para finalizar, nos parece interesante ver qué rol juegan los siguientes tres puntos como acciones/herramientas en la posibilidad de generar articulaciones intersectoriales. El primer punto, la sistematización de datos, monitoreo y evaluación del programa, el segundo, el rol activo de los gobiernos locales y por último, la cultura institucional de los organismos.

En relación al sistema de recolección de la información, la evaluación y el monitoreo.

“Hubiera sido interesante que se pudiera darle un poco más de peso a la evaluación y el monitoreo ... Quizás una planificación que estuviera más sostenida en la retroalimentación y evaluación y monitoreo del programa mismo. Hubiera sido mucho más interesante. El programa hubiera crecido en vez de haber decrecido que creo que fue un poco lo que ocurrió. Que se hubiera podido aprovechar sobre todo la experiencia del territorio para que realmente eso retroalimenta el trabajo y pueda ir enriqueciendo la planificación. (Entrevista N°14).

“Uso inteligente de base de datos ... Podría haber sido mucho útil para hacer seguimiento, investigación, encontrar, para preguntarle a la gente si requieren otro servicio, o para comunicar” (Entrevista N°1).

Estas respuestas por parte de los entrevistados, señalan la importancia de realizar seguimiento continuo y en conjunto con todos los actores. Dentro del ciclo de compartir la agenda y la planificación conjunta del programa, se deja en evidencia que el EETB no contempló este aspecto de manera integral, principalmente por la falta de diagnóstico en conjunto, lo que dificulta la posibilidad de planificación y con ello la manera en que se abordarán las distintas problemáticas sociales. En este sentido, poco se habla de la evaluación en el diseño e implementación del EETB en documentos oficiales y en datos públicos, pero sí es considerado por algunos de los coordinadores entrevistados de importancia para la planificación e intervención social. Así, la evaluación parece haber quedado a mitad de camino como herramienta necesaria para la gestión de políticas intersectoriales.

En el segundo punto, los entrevistados introducen la importancia de considerar a los gobiernos locales más activamente. Queda en tensión la idea de que el EETB avanzó

en relaciones de proximidad a través de convenios y varios canales de comunicación con los subniveles de gestión como medida de articulación interjurisdiccional, pero, ¿qué consideración se le hizo en la práctica a los gobiernos locales como actores principales en el abordaje territorial en la intervención social?.

“Parece fundamental la interacción y acordar con los gobiernos locales ... Tenés que tener en cuenta quien esté en territorio, que conozca las realidades, que conozca donde instalarse, donde hay mayor demanda y también con el tema de las demandas y yendo a las etapas” (Entrevista N°8).

“El Estado Nacional estaba presente pero no podía estar presente sin contar con cuestiones básicas locales como luz, internet, lo que fuera, que gestionaba y provee los municipios o la provincia en algunos casos. Entonces también el municipio de la provincia se exponía con su gestión en lo que era EETB, en la llegada al territorio. Entonces también estaban en condiciones de pedir algunas cosas. Bueno había que tener como muchísimas cuestiones a tener en cuenta para la llegada, para cada vez que se coordinaban operativos en cada localidad y buena esa comunicación. (Entrevista N°14).

Los relatos de los entrevistados, reflejan un alejamiento del concepto de las intervenciones estatales territoriales y el rol que debe tener lo local para poder llevar adelante abordajes territoriales. En la praxis, si bien el programa muestra una fluidez y valoración del vínculo entre los niveles de gestión, como se mencionó anteriormente, queda limitado a un vínculo de viabilidad operativa más que de un vínculo de profundidad de trabajo en relación a la consideración de la singularidad de cada lugar y su proceso social.

Por último, pensar las resistencias institucionales y culturales al trabajo intersectorial constituye un factor importante para pensar los obstáculos y las posibilidades de avanzar hacia un modelo de mayor intensidad en la colaboración intersectorial.

“El EETB junto a todos en un mismo espacio pero eso no significa que logro articular. Entonces, que también tiene que ver, es una lucha. Tiene que ver con los agentes institucionales disponibles, si Justicia te manda agente en forma obligada, que no está convencida, es muy difícil (...) más la cultura organizacional de cada institución, el convencimiento de los agentes ahí” (Entrevista N°11).

“Por suerte nosotros contamos con el recurso humano por la capilaridad que tiene el PAMI, eso fue un beneficio, y también el presupuesto de logística y eso, pero el gran desafío fue poder articular toda la estructura interna, en términos de nuestras capacidades institucionales que ya existían en cierta medida, la tuvimos que articular potenciar y ponerlas en funcionamiento para el abordaje territorial. (Entrevista N°9)

Se refuerza la idea de Cunill-Grau, Repetto y Bronzo (2015) de considerar, tanto las resistencias institucionales y culturales como las capacidades de los actores en el relacionamiento y la comunicación para realizar colaboraciones intersectoriales. En la práctica de un programa, estos factores dan cuenta de cuán colaborativas pueden ser las relaciones entre los diferentes actores.

En términos de la dinámica e implementación del programa y en función de los conceptos abordados, se podrían señalar dos momentos claves en los 4 años de implementación que podrían marcar el alcance y la limitación del modelo adoptado del programa de acuerdo a los actores entrevistados. Un primer momento, que coincide con los primeros años de implementación, en donde hubo un despliegue importante en cuanto a recursos y herramientas por parte del Estado para el abordaje territorial. Esto marcó la consolidación y presencia del EETB como programa nacional y de abordaje territorial con mayor visibilidad del periodo 2016-2019, principalmente en cuanto a despliegue, alcance de lugares con poca población y alejados de las grandes ciudades y, cantidad de operativos realizados en simultáneos y sostenidos en el tiempo.

Queda marcado que esta afirmación se realiza bajo el concepto de llegar o bajar al territorio en lugares donde el Estado está ausente o alejado, propuesto por el programa y sus actores. Pero también, se señala que hubo validación y consenso por todos los actores involucrados en las entrevistas, que el EETB dio la posibilidad de implementar un Programa en el territorio.

El segundo momento, en donde se pretendía sostener la dinámica y capacidad operativa del Programa que se había alcanzado, con una situación paralela de política de achicamiento del Estado y sus instituciones, principalmente desde el segundo semestre de 2018. En este sentido, aparece la controversia de, por un lado, la capacidad de los equipos de coordinación para gestionar el programa en este escenario y, por otro lado, se mantiene la dinámica e inercia que había construido previamente el EETB sobre el cómo trabajar en el territorio; es decir, la construcción y acciones dentro de las reglas informales y el consenso construido, hizo que se mantengan, aunque en menor

intensidad, las articulaciones intersectoriales con el mismo objetivo y función. Esta situación, deja en evidencia, el compromiso y la posibilidad de construir políticas a largo plazo en términos de intervenciones estatales.

A modo de reflexión, el modelo de coordinación intersectorial que propuso el EETB, parece haber tenido un valor humano y profesional agregado que pudo sostener la implementación del programa en distintas intensidades de colaboración intersectorial en el abordaje territorial.

4. CONCLUSIONES

4.1 Entre la controversia y el éxito. Baches en la coordinación intersectorial de abordaje territorial

Esta tesis ha trabajado sobre el Programa El Estado en tu Barrio (2016-2019) que surge en la órbita de la Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación a través del Coordinador de Estrategia de Experiencia Ciudadana por Decreto N° 579/2016 y creado formalmente mediante la resolución número 44/2018. Si bien en términos formales existió un vacío normativo del programa, la manera en que se implementó se reflejó en las funciones, roles y objetivos de la UEC desde donde se diseñó, implementó y evaluó el EETB.

Con el cambio de gobierno de gestión a fines del 2019, el EETB a través de la Resolución 9/2020 de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación promulga el programa para ser ejecutado bajo la misma estructura existente hasta ese momento. En la actualidad y de acuerdo a la información brindada por Argentina.gob.ar, el EETB está suspendido por la emergencia sanitaria COVID 19 y en su lugar se están llevando a cabo postas comunitarias de prevención en barrios populares. Esto no ha sido una decisión aislada sino que forma parte de una construcción de política social con presencia del Estado Nacional en la garantía de acceso a trámites, servicios, consultas y asesoramientos con la mirada puesta en el ciudadano. La afirmación del cambio de gobierno y la voluntad de continuidad del Programa en tanto su nombre, formato y estructura de gestión puede tomarse como una aprobación al modelo operativo de articulación intersectorial de abordaje territorial.

El supuesto general que guió la exploración y dio origen a esta tesis es que el Programa El EETB podría ser considerado como un modelo de programa de coordinación intersectorial de abordaje territorial. Por ello, la idea consistió en analizar las nociones de coordinación intersectorial y abordaje territorial por parte del Estado en la implementación del Programa EETB, desde el año 2016 hasta el año 2019, en donde se pusieron en juego y se articularon la concepción, diseño e implementación del programa desde la perspectiva de algunos coordinadores territoriales. Luego del análisis de las entrevistas en la construcción y dinámica del modelo de gestión del programa el EETB, se reflexionó sobre los modos y dinámicas de la intervención intersectorial en el

territorio, como así también, los límites y tensiones que se dejan esbozados para avanzar hacia una política territorial de coordinación intersectorial efectiva.

Previo a las aproximaciones preestablecidas, se indaga sobre el rol del Estado en el programa EETB, la percepción y las características que los actores estatales le asignaron al Programa y a la presencia del Estado Nacional en el territorio. En este sentido, se encontró un punto de acuerdo entre los entrevistados sobre la importancia del EETB como programa de abordaje territorial, principalmente por hacer efectiva la presencia del Estado Nacional en el territorio, con la connotación preestablecida de llegar a lugares donde el Estado no estaba presente o nunca había llegado, por lo que dan por sentado la idea de ausencia del Estado. Se señala, a su vez, que la presencia directa del Estado Nacional puso en cuestión, la multiplicidad de realidades y situaciones del país que el Estado no puede soslayar y el funcionamiento limitado de las instituciones nacionales descentralizadas. En este sentido, el EETB propone dar respuesta y resolver trámites concretos frente a la ausencia del Estado en cada territorio.

Ahora bien, a lo largo de este trabajo, se ha dado cuenta de la dinámica de articulación intersectorial en el abordaje territorial en la implementación del Programa y se reflexiona en torno a las intervenciones territoriales que tuvieron lugar en el marco del EETB. La postura de los coordinadores entrevistados acuerdan en un punto central: el EETB contó con la presencia del Estado de manera directa y sostenida en el tiempo con un modelo tendiente a la intersectorialidad. Sin embargo, y como se fundamenta teóricamente, quedó marcado que si bien el EETB permitió la presencia del Estado en el territorio, no puede ser abordado en un marco de intervenciones profundas del Estado en materia de política social territorial.

Los debates previamente mencionados han nutrido el supuesto del modelo de intersectorialidad del EETB y la dinámica lograda en la viabilidad institucional y ha permitido encontrar un vacío en lo que respecta a la trazabilidad en el abordaje de la territorialidad del programa. En este sentido, el EETB tiene un alto componente de territorialidad que se materializa a través de la presencia del EETB en casi todo el país, es decir, se le reconoce que inició una presencia fuerte que debe ser amplificada y profunda en términos de intervenciones sociales.

Pese a que la enunciación de la presencia del Estado Nacional ratifica la territorialidad desde el Programa, lo asocian a un concepto meramente técnico vinculado a la posibilidad de implementar el programa en el territorio. Por lo que es necesario redireccionar la concepción y el marco de acción para avanzar en modelos

intersectoriales de abordajes territoriales hacia intervenciones en conjunto con lo local, considerando el territorio como un lugar de construcción social y no meramente un lugar para “bajar”.

Se asume, que el EETB ha llevado adelante una articulación intersectorial sostenida, por lo que el modelo propuesto ha podido coordinar, gestionar y articular acciones conjuntas por casi cuatro años consecutivos en el territorio. Sin embargo, queda señalado que el modelo propuesto tiene limitaciones en cuanto a las dinámicas de articulación intersectorial tendientes a generar mayores niveles de coherencia y cohesión.

Una de las principales controversias del EETB es en relación a la ambición político institucional en un contexto de recorte y achicamiento de políticas de Estado. En este sentido, el programa hacia el final de su implementación se encuentra en la disyuntiva entre mantener la dinámica, sinergia y alcance, al tiempo que, las políticas del Gobierno Nacional tendían al achicamiento de presupuestos, y con ello, de programas y proyectos, lo que impactó en los recursos destinados al EETB. La escasa combinación entre la ambición político institucional del abordaje territorial y la falta de recursos y financiamiento destinados a cada organismo y al programa en sí, fue un obstáculo para que se establezcan acciones colaborativas entre organismos y la viabilidad institucional del programa.

Como contrapunto, y pese a ello, la idea de viabilidad institucional es contenida, desde la perspectiva de los actores entrevistados, por el rol de las coordinaciones y los profesionales técnicos para hacer factible la implementación de este tipo de programas a pesar de los límites que fija el contexto político institucional. Los intentos de colaboración compartida y del compromiso de y entre los equipos participantes, señalado en las entrevistas, expresan la importancia de la coordinación y de los recursos humanos como factor importante para llevar adelante acciones de colaboración intersectorial.

Para finalizar, entre los hechos y las sensaciones que forman parte de la subjetividad de los entrevistados, hay un consenso de que el EETB continúe como política, lo que podría indicar una percepción positiva de un programa que inició un modelo operativo de colaboración intersectorial de manera sostenida con un alcance territorial amplio.

4.2 El gerenciamiento social como herramienta diferencial para el avance de políticas sociales de coordinación intersectorial

En base a lo expuesto y de la experiencia analizada del EETB, entre los aportes para avanzar en profundizar el modelo de coordinación intersectorial para el abordaje territorial en base al modelo estudiado hay que resaltar una herramienta importante a la hora de pensar el modelo de implementación de la política social: el gerenciamiento social en la coordinación intersectorial del abordaje territorial. En el análisis del EETB, todos los actores involucrados concuerdan en un rol clave para hacerlo factible, aún con las controversias y dificultades de la gestión y la política misma: la coordinación. El recurso humano con compromiso social cobran un rol fundamental y clave para llevar adelante acciones de colaboración intersectorial en el abordaje territorial y la teoría al respecto lo llama, gerenciamiento social (Moro, 2005).

A medida que la política pública de colaboración intersectorial se implementa existen grises en la gestión y en la posibilidad de hacer factible los abordajes territoriales y dependen en gran medida de las personas a cargo de hacer que suceda. La gerencia social actúa dentro de un campo de extrema incertidumbre como son las políticas sociales, factores políticos, técnicos y presupuestarios afectan e intervienen en el desarrollo de las actividades del gerente social. El rol de la coordinación territorial en el Programa El Estado en tu Barrio, si lo pensamos en términos del rol de gerenciamiento social para llevar a cabo la implementación y gestión del programa, se encontró en términos operativos con incompatibilidades desde el lineamiento macro del programa con los objetivos y herramientas para llevarlo a cabo, así como cuestiones propias del abordaje territorial e idiosincrasia de cada situación. Y el desafío, siguiendo este ejemplo, fue poder llevar a cabo en la implementación del programa, buscando herramientas que le permitan afrontar los diferentes obstáculos que se le presentan optimizando recursos y esfuerzos en pos de garantizar el funcionamiento del área a cargo y la trazabilidad del servicio a brindar y/o el objetivo a cumplir.

Como sostienen los expertos en política social, lo que es significativo es que *“la gerencia social no es un lugar de concertación neutral de intereses, ni tampoco la mera ejecución del diseño de un proyecto, ni un momento más en la deriva de problemas públicos y percepciones sociales. Es un acto en sí mismo creativo, el gerente social no es simplemente reflejo de decisiones que se toman en otro nivel o el mero producto de acciones reactivas a demandas, sino que*

actúa en la conformación misma de la dinámica del proceso político” (Moro, 2005:136).

En este sentido, es necesario considerar la necesidad de incorporar, en términos de los autores, *gerentes sociales* en la gestión e implementación de programas sociales que cumplan tanto con requisitos técnicos propios de la gestión de las políticas públicas como con capacidades personales como el liderazgo, el trabajo en equipo, la comunicación y sin dudas la empatía y el compromiso con la integralidad de los abordajes. Estas características se vuelven imprescindibles en los programas los cuales presentan un abordaje intersectorial en donde además de la complejidad del ámbito de intervención se suman una multiplicidad de actores intervinientes en la política.

Otra cuestión importante del gerenciamiento social, está relacionada con la presencia en el territorio de los agentes, ya que entre la toma de decisión de gestión en ámbitos institucionales; la posibilidad de implementación y lo que sucede en la práctica, el compromiso de posibilidad y de entendimiento de todo el proceso es fundamental para potenciar y hacerlo trazable. El gerente debe estar abierto al diálogo tanto con sus superiores y sobre todo debe cultivar un diálogo fluido con los operadores que implementan el programa en el territorio, entender sus problemáticas, estar abierto a sus ideas sobre la gestión del programa y sus recomendaciones pueden ser de vital importancia para el gerente, ya que a partir de los conocimientos de sus operadores se pueden implementar soluciones creativas a los problemas que surgen día a día en la implementación de la política pública.

Por último, considerar que el gerente que se desarrolle en el marco de las políticas sociales debe estar convencido que la implementación intersectorial precisa de un trabajo en equipo constante entre las diferentes áreas de gobierno. Pensar el rol de la coordinación como gerenciador y el recurso humano con compromiso social resulta pues, un perfil a considerar para llevar adelante acciones de colaboración intersectorial en el abordaje territorial.

En resumen, la complejidad que conlleva la implementación de los modelos de intersectorialidad en el abordaje territorial deja en evidencia las limitaciones y los desafíos que deben enfrentar las políticas para avanzar en esta dirección. Como se sostuvo, es necesario, además de cambios operativos en la forma de implementar programas sociales, que haya decisión, disposición y sostenibilidad de toda la estrategia por la complejidad que conlleva este tipo de políticas.

BIBLIOGRAFÍA

Belziti, M. y Travi, B. y Fontela, M.. (2017). *Estrategias de abordaje integrales para la pobreza persistente*. Revista de Políticas Sociales, Año 4, Número 5, pp. 93-106.

Boltvinick, J. (1999). *Métodos de medición de la pobreza: conceptos y tipología*. Rosario, Revista Sociales N° 1, octubre.

Bronzo, C. y Repetto, F. (2015). *Enfoque integral de la protección social y desafíos para América Latina*. En *Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública*. Parte I. Madrid, Programa EUROsociAL, pp. 13-32.

Cecchini, S., Filgueira, F., Martínez, R. Rossel, C. (2015). *Derechos y ciclo de vida: reordenando los instrumentos de protección social*. En *Instrumentos de protección social Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Capítulo 1. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y Martínez, R. (2011). *Protección social inclusiva en América Latina: una mirada integral, un enfoque de derechos*. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Cecchini, S. y Rico, M. (2015). *El enfoque de derechos en la protección social*. En *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Capítulo IX. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Corbetta, S. (2009). *Territorio y educación. La escuela desde un enfoque de territorio en políticas públicas*. En *De relaciones, actores y territorios. Hacia nuevas políticas para la educación en América Latina*. Bs As, IPE UNESCO.

Cortez, R. (2013). *Políticas laborales y transferencia de ingresos: ¿Estrategias complementarias?* Buenos Aires, Voces en el fenix, marzo, pp. 44-51.

Cunill-Grau, N. (2014). *La intersectorialidad en las nuevas políticas sociales: Un acercamiento analítico-conceptual*. *Gestión y política pública*. Volumen 23, N° 1, enero.

Cunill-Grau, N. y Repetto, F. y Bronzo, C. (2015). *Coordinación intersectorial pro integralidad de las instituciones de protección social*. En *Instrumentos de protección social. Caminos latinoamericanos hacia la universalización*. Capítulo XI. Santiago de Chile, Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL).

Esping Andersen, G. (1993). *Los Tres Mundos del Estado de Bienestar*. Valencia, Edicions Alfons el Magnanim.

Filgueira, F. (2007). *Cohesión, riesgo y arquitectura de protección social en América Latina. Políticas Sociales. Serie 135, julio.* https://repositorio.cepal.org/bitstream/handle/11362/6141/1/S0700407_es.pdf.

Grandinetti, R. y Nari, P. (2016). *Gobernanza territorial: la difícil y tensiva articulación de la acción pública urbana. En Participación, políticas públicas y territorio Aportes para la construcción de una perspectiva integral.* Los Polvorines, Buenos Aires, Ediciones Universidad Nacional de General Sarmiento, (pp. 53-72). https://www.ungs.edu.ar/cm/uploaded_files/publicaciones/696_Participacion,%20politic%20publicas%20y%20territorio_Web.pdf.

Herzer, H. y Piréz, P. (1990). *Gobierno Local. En construcción y administración de la ciudad latinoamericana.* Buenos Aires, Grupo Editor Latinoamericano.

Isuani, E. (2009). *El Estado de Bienestar argentino: aguantando y resistiendo el cambio.* Revista Internacional de Bienestar Social, Blackwell, Londres.

Kaztman, R. (1999). *Activos y estructura de oportunidades.* Montevideo, PNUD, CEPAL.

Licha, I. y Molina, C. (2006). *Coordinación de la Política Social: criterios para avanzar.* Documentos de trabajo del Departamento de Integración y Programas Regionales Instituto Interamericano para el Desarrollo Social INDES, Serie de Documentos de Trabajo I-58, marzo.

Levitsky, S. y Murillo, M. (2012). *Construyendo instituciones sobre cimientos débiles. Lecciones desde América Latina.* Revista Politai Volumen 3, N° 5.

Martínez Nogueira, R. (2010). *La coherencia y la coordinación de las políticas públicas. Aspectos conceptuales y experiencias. Los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública en América Latina.* Buenos Aires, Jefatura de Gabinete de Ministros.

Martínez Robles, C. (2016). *Sentidos y representaciones sobre el Estado, el Territorio y la Comunidad en la concepción de la política social. Un acercamiento a partir del caso del Plan Ahí, en el lugar (Argentina, 2008-2015).* Ensenada, Argentina. En Memoria Académica. IX Jornadas de Sociología de la UNLP, diciembre. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/trab_eventos/ev.8981/ev.8981.pdf.

Martínez Robles, C. (2019). *La intervención territorial estatal sobre la pobreza en Argentina (2008-2015).* Buenos Aires, Revista Ciencias Sociales, 163, pp.101-116.

Moro, J. (2005). *La dimensión cultural en la gestión social. El papel de la gerencia social y la construcción de ciudadanía plural en América Latina.* En la gerencia social

ante los nuevos retos del desarrollo social en América Latina. Capítulo II. Guatemala, Banco Interamericano de Desarrollo.

Perelmiter, L. (2012). *Burocracia, Pobreza y Territorio. La política espacial de la asistencia en la Argentina reciente*. VII Jornadas de Sociología de la Universidad Nacional de General Sarmiento, abril. Recuperado de <https://www.ungs.edu.ar/wp-content/uploads/2012/11/Perelmiter-ponencia-versi%C3%B3n-final.pdf>

Repetto, F. y Fernandez, J. (2012). *Coordinación de políticas, programas y proyectos sociales*. Buenos Aires, Fundación CIPPEC. <https://www.cippec.org/wp-content/uploads/2017/03/2425.pdf>

Repetto, F. (2010). *Coordinación de Políticas Sociales: Abordaje Conceptual y Revisión de Experiencias Latinoamericanas. En los desafíos de la coordinación y la integralidad de las políticas y gestión pública de América Latina*. Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación, Buenos Aires, pp. 47-81.

Repetto, F. (2015). *La economía política de las políticas sociales y la dimensión político-institucional de los procesos de coordinación prointegralidad. En Coordinación de políticas sociales: desafíos para la gestión pública. Parte II*. Madrid, Programa EUROsociAL, pp. 177-198.

Sen, A. (1995). *Nuevo examen de la desigualdad*. Madrid, Ed. Alianza,.

Solimano, A. (2000). *Diversas teorías de la justicia distributiva y la desigualdad social. En Desigualdad social*, México, Fondo de Cultura Económica.

Waine, A. (2018). *Economía y política en la Argentina kirchnerista (2003-2015)*. Ciudad de México. Universidad Nacional Autónoma de México-Instituto de Investigaciones Sociales.

Revista Mexicana de Sociología 80, N° 2, pp. 323-351, abril.

Legislación y normativa

Decreto 357/2002. Creación del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales de la Nación. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/70000-74999/72486/texact.htm>.

Decreto 469/2004. Programa Mi Pueblo. Creación del Programa. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/90000-94999/94324/norma.htm>.

Decreto 621/2008. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales – Plan de Abordaje Territorial Integral (Plan Ahí). Disponible en:

<http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/135000-139999/139544/norma.htm>.

Decreto 1602/2009. Incorporase el Subsistema no Contributivo de Asignación Universal por hijo para Protección Social. Disponible en <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/159466/norma.htm>.

Decreto 579/2016. Creación del cargo extraescalafonario de Coordinador de Estrategia de Experiencia Ciudadana. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/260000-264999/260367/norma.htm>

Decreto 665/2016 Provincia de Buenos Aires. Creación del Programa El Estado en tu Barrio y las funciones de su gestión al Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia. Disponible en: <http://www.saij.gob.ar/665-local-buenos-aires-creacion-programa-estado-tu-barrio>.

Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Programa de Ingreso Social con Trabajo estará a cargo de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/155000-159999/156699/norma.htm>.

Resolución E 115/2017 de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Modelos de cooperación entre Jefatura de Gabinete de la Nación y las provincias y municipios. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-115-2017-273108>.

Resolución 44/2018 de Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación. Créase la Unidad Ejecutora Especial Temporaria El Estado en tu Barrio. Disponible en: <https://www.argentina.gob.ar/normativa/nacional/resoluci%C3%B3n-44-2018-308014>.

Resolución 9/2020. Créase la Unidad Ejecutora Especial Temporaria El Estado en tu Barrio. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/225010/20200131>.

Resolución 145/2021. Titular de la Unidad Ejecutora Especial Temporaria “El Estado en tu Barrio. Disponible en: <https://www.boletinoficial.gob.ar/detalleAviso/primera/241256/20210226>.

Información Internet

Cadena Nacional Cierre de gestión Gobierno Mauricio Macri 2015-2019. 05/12/2019
Minuto 33.30". Disponible el:
<https://www.youtube.com/watch?v=RjyAFy5uCME&t=2017s>.

El Estado en tu Barrio: más de 7 millones de trámites.

Cuentas. Ministerio de Economía de la Nación, 2018. Disponible en:
<https://www.economia.gob.ar/hacienda/cgn/cuenta/2018/tomoi/jur25.html>.

Información sobre el Estado en tu Barrio en Argentina.gob.ar. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/elestadoentubarrio>.

Información sobre el Estado en tu Barrio - Casa Rosada 2016. Descripción de principales servicios. Disponible en: <https://www.casarosada.gob.ar/informacion/que-estamos-diciendo/37816-el-estado-en-tu-barrio>.

Memoria de Gestión 2016 (Página 31) en Argentina.gob.ar. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/argentina-memoria-detallada-estado-nacion-2016.pdf>.

Memoria de Gestión 2017 (Página 18) en Argentina.gob.ar. Disponible en:
https://issuu.com/secparlamentarias/docs/memoria_del_estado_de_la_nacion_20.

Memoria de Gestión 2018 (Página 15) en Argentina.gob.ar. Disponible en:
https://issuu.com/memoria01032019/docs/memoria_detallada_del_estado_de_la_nacion_2018.

Memoria de Gestión 2019 (Página 398) en Argentina.gob.ar. Disponible en:
<https://www.argentina.gob.ar/sites/default/files/Memoria2019.pdf>.
https://www.gba.gob.ar/desarrollo_de_la_comunidad/asistencia/elestadoentubarrio.

Anexo I

Organismos Nacionales

Ministerio de Educación

El Ministerio de Educación participó en el EETB en 3 áreas de acción: Fortalecimiento Educativo, Universidad en tu Barrio e Infinito por Descubrir.

El área de Fortalecimiento Educativo se propuso, para su participación en el EETB, adecuar distintas actividades desde el Ministerio al público del EETB, y focalizarlo principalmente a madres con menores, para que el espacio sea una herramienta para las familias. La propuesta consistió en:

- Brindar el asesoramiento sobre terminalidad educativa de los niveles primario y secundario
- Realizar talleres para padres sobre crianza/límites, bullying y violencia de género
- Escucha y orientación a padres sobre distintas problemáticas vinculadas con sus hijos: estudio, falta de motivación, adicción a las pantallas y violencia.
- Talleres de narración y lectura para niños y adolescentes

La escala de participación era de 2 operativos semanales en el AMBA. Los recursos humanos y materiales son del Ministerio de Educación abocados a la propuesta del EETB.

Otra línea de acción desde Educación fue llevada adelante por la Secretaría de Políticas Universitarias y el Instituto de Educación Técnica (INET) desde el Programa La Universidad en tu Barrio. Este programa consiste en asesorar y brindar información acerca de la Educación Superior a la comunidad en general y a la población estudiantil en particular a través de un Aula Taller Móvil que transita por las diferentes localidades del país.

La participación en el EETB fue de un operativo semanal en el AMBA con el Aula Taller Móvil. El objetivo y propuesta fue:

- Brindar información sobre orientación vocacional, oferta académica superior universitaria nacional, oferta académica superior técnica/profesional nacional, oferta académica superior de formación docente, familias de carreras, carreras estratégicas, becas PROGRESAR, trámites universitarios, boleto estudiantil, desarrollo universitario, actividad laboral desde la Universidad.

-Incentivo a vocaciones tempranas: actividades vinculadas a la generación de vocaciones tempranas por las ciencias exactas, artísticas, médicas, básicas y agropecuarias.

-Talleres de inclusión: realización de talleres abordando temáticas como orientación vocacional, proyecto de vida y formas de ingresar a la universidad.

-Conversatorio con graduados recientes, proyección de audiovisuales, exposiciones de proyectos de la Secretaría, muestras de equipamientos y desarrollos de INET.

La tercera línea de acción de Educación está relacionada la ciencia y tecnología desde el proyecto Infinito por Descubrir. Infinito por Descubrir es una iniciativa de Plan Aprender Conectados que lleva adelante EDUCAR y cuenta con espacios con equipamientos con tecnología y laboratorios de ciencias, artes, fabricación y multimedia, para chicos entre 6 y 18 años para que puedan desarrollar habilidades blandas como empatía, trabajo en equipo, autonomía, pensamiento crítico mientras crean proyecto de base tecnológica. Algunas actividades son, el diseño y producción de objetos con proceso de fabricación digital, traspaso de bit a átomo, microscopia digital, entre otros.

La propuesta de Infinito por Descubrir para el EETB es participar en un operativo semanal en AMBA y eventualmente en 1 punto en el interior (según agenda en común) con el aula laboratorio móvil y sus actividades.

Este tipo de propuestas en el EETB, si bien no son transaccionales como un trámite en particular, forma parte de acercar a la ciudadanía información, contención y asesoramiento sobre distintas problemáticas, propuestas y programas. A su vez, pueden ser disparadores para visibilizar alguna cuestión y un espacio para brindar herramientas.

Modernización

Desde el ex Ministerio de Modernización surge la propuesta formar un equipo de abordaje territorial de Inclusión Digital para participar en el EETB en el 2018. El objetivo fue asistir a los ciudadanos y a los organismos con trámites que se realizan de manera digital.

La acción conjunta tuvo como objetivo principal y por cuestiones de logística, la participación en el Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) y los servicios que se brindaron fueron de asistencia y resolución de cuestiones digitales y como soporte a distintos organismos como: Anses, SUBE, ENACOM, etc. que tienen varios trámites que pueden realizarse directamente a través de la página web. A su vez, se realizaron

talleres en conjunto con Justicia sobre: Grooming, Cyber bullying y sexting, armado de CV, creación de correo electrónico y uso de dispositivos móviles.

Secretaría de Trabajo – Oficinas de Empleo

Desde el área de Oficinas de Empleo de la Secretaría de Trabajo, en la actualidad Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, se brinda atención personalizada, acompañamiento permanente, orientación e información sobre el mercado laboral local. A través de las oficinas se accede a cursos de orientación y formación profesional gratuitos, programas de empleo, asistencia a microemprendedores, talleres para la búsqueda de empleo y a puestos de trabajo. La Oficina de Empleo tiene agencias territoriales en todo el país a través de convenios directos entre los municipios y el Ministerio.

Siguiendo esta línea, la Oficina de Empleo formó un equipo territorial para brindar el servicio de Orientación Laboral en el EETB en el AMBA y su participación en el interior del país dependía de los recursos descentralizados de las oficinas de empleo locales. El objetivo de la participación de la Oficina de Empleo fue promover el Programa Jóvenes con más y mejor trabajo, asesorar e inscribir a las capacitaciones que brinda las oficinas de empleo, fomentar el programa Empalme y realizar el seguimiento de personas que no fueron vinculados a ningún programa.

Los servicios que se brindaron en el EETB fue:

- Carga de historias laborales
- Orientación e información sobre programas de empleo y formación profesional
- Orientación legal sobre cuestiones laborales

La escala de participación de Orientación Laboral fue 100% en AMBA y en el interior de acuerdo a los recursos y distancia de las oficinas de empleo de cada localidad.

Ministerio de Transporte – Agencia Nacional de Seguridad Vial

La Agencia Nacional de Seguridad Vial pertenece al Ministerio de Transporte y trabaja con todas las jurisdicciones del país para reducir la siniestralidad vial. Las acciones conjuntas con el EETB se basaron en la posibilidad de llegar de manera conjunta a distintos puntos del país y siendo una política que necesitaba conocerse y comunicarse, el EETB les daba el marco para acompañar y visibilizar su propuesta. Sus objetivos generales fueron: concientizar y educar sobre los peligros que implica el no

respetar las normas de tránsito, involucrar a todos los actores sociales en la construcción de una nueva cultura vial, reducir la tasa de siniestralidad en todo el país y brindar asistencia a las víctimas y familiares de víctimas de siniestros viales.

La propuesta y la modalidad para llevarlo a cabo en el territorio fue:

- Taller educativo itinerante: es un camión móvil que en su interior, se brindan charlas informativas de seguridad vial, con videos, imágenes y contextualizado para la enseñanza-aprendizaje
- Pista vial inflable: Con kartings a pedal para promover buenas prácticas en el espacio público
- Simulador de manejo de una ciudad haciendo hincapié en la importancia y el respeto a las normas de tránsito
- Trivia virtual de preguntas y respuestas con contenido educativo y de seguridad vial destinado al público en general
- Videos en realidad virtual con contenido educativo
- Anteojos que simula estar bajo los efectos del alcohol: Actividad recreativa y al aire libre desplegada con conos viales y gafas de simulación en distintos grados de nivel de alcohol
- Promover la Red Federal de Asistencia a Víctimas y Familiares de Víctimas de Siniestros Viales

La Agencia Nacional de Seguridad Vial, contó con dos camiones móviles y equipos técnicos y de promotores para el EETB. Su escala de participación fue de un operativo en AMBA y un operativo en el interior del país por semana. Los equipos realizaban visitas institucionales a las escuelas del barrio donde estaba el EETB para invitarlos a las actividades y concientizar sobre la seguridad vial.

Agencia Nacional de Discapacidad

La Agencia Nacional de Discapacidad es un organismo descentralizado creado por Decreto N° 698/2017 que desarrolla sus funciones en el ámbito de la Secretaria General de la Presidencia de la Nación y como continuadora de la Comisión Nacional Asesora para la Integración de las Personas Con Discapacidad (CONADIS) y de la Comisión Nacional de Pensiones Asistenciales, las cuales fueron suprimidas por el mismo Decreto. La Agencia Nacional de Discapacidad tiene a su cargo el diseño, coordinación y ejecución general de las políticas públicas en materia de discapacidad, la elaboración y ejecución de acciones tendientes a promover el pleno ejercicio de los

derechos de las personas en situación de discapacidad y la conducción del proceso de otorgamiento de las pensiones por invalidez en todo el territorio nacional.

Con la nueva estructura y los cambios en términos administrativos, la Agencia Nacional de Discapacidad concuerda la participación en el EETB con el fin de poder dar respuesta y asesoramiento en territorio a través de agentes de la institución. Los servicios que brindaron fueron:

-Asesoramiento y turno para el Certificado Único de Discapacidad⁷² (CUD): Requisitos para realizar el trámite, extravío y renovación

-Asesoramiento y turno para el Certificado Médico Obligatorio⁷³ (CMO)

-Consulta sobre estados de trámites de Pensiones⁷⁴

-Promoción de derechos a los que acceden las personas con discapacidad en salud, transporte, asignaciones familiares⁷⁵

La participación fue a escala pequeña en el AMBA y en el interior dependía de la Agencia descentralizada y de la posibilidad de los recursos humanos para su participación.

La Secretaría de Políticas Integrales sobre Drogas - Sedronar

Sedronar es el ente que coordina las políticas nacionales en materia de adicciones y depende de Jefatura de Gabinete de Ministros. El objetivo de Sedronar en su participación con el EETB es visibilizar la secretaria en el territorio y dar a conocer

⁷² El Certificado Único de Discapacidad es un documento público válido en todo el país que permite ejercer los derechos y acceder a las prestaciones previstas en las leyes nacionales 22431 y 24901. La evaluación es realizada por una Junta Evaluadora interdisciplinaria que determina si corresponde la emisión del Certificado Único de Discapacidad. Su tramitación es voluntaria y gratuita. <https://www.argentina.gob.ar/como-obtener-el-certificado-unico-de-discapacidad-cud>

⁷³ El Certificado Médico Oficial es el certificado que emite un centro de salud público sobre la evaluación de la vulnerabilidad de las personas con discapacidad para el otorgamiento de la Pensión No Contributiva por Validez. <https://www.argentina.gob.ar/andis/certificado-medico-oficial-digital-cmo>

⁷⁴ La Pensión No Contributiva por Invalidez es para aquellas personas que acrediten una disminución del 76% o más de la capacidad laboral y se encuentren en situación de vulnerabilidad social podrán acceder a una pensión no contributiva. <https://www.argentina.gob.ar/solicitar-una-pension-no-contributiva-por-invalidez> El monto es de \$11124. <https://www.anses.gob.ar/pension-no-contributiva-por-invalidez>

⁷⁵ Derechos establecidos por ley: Salud: cobertura del 100% en las prestaciones de rehabilitación (medicamentos, equipamiento, tratamientos) que requiera en relación a lo que fue certificado como discapacidad, Transporte: traslados gratuitos en el transporte público terrestre, Asignaciones familiares: ayuda escolar anual por hijo con discapacidad, asignación familiar por hijo con discapacidad, asignación por conyugue con discapacidad, Otros trámites: exención de pago de peajes, impuestos (municipales, patentes, entre otros). En estos casos la exención debe solicitarse ante la autoridad de aplicación de cada normativa, Símbolo Internacional de acceso: libre estacionamiento, en los lugares permitidos, independientemente del vehículo en el que te traslades <https://www.argentina.gob.ar/como-obtener-el-certificado-unico-de-discapacidad-cud>

los servicios que brinda, promover la prevención, intervención y asesoramiento de casos y dar a conocer la línea 141⁷⁶ de asistencia no presencial.

En base a ello, la propuesta para su participación en el EETB fue:

- Realizar actividades lúdicas para concientización sobre consumo de sustancias
- Generar espacios para compartir herramientas y articular entre las distintas áreas de la secretaria que participen en las jornadas
- Consulta y asesoramiento sobre problemas asociados a consumo de sustancias y adicciones y programas de la secretaría.

La escala de participación fue de 6 operativos en AMBA semanales y 1 / 2 puntos en el interior de acuerdo a presupuesto y/o recursos de agencias descentralizadas.

Migraciones

Es un organismo dependiente del Ministerio del Interior de la Nación que tiene como función sentar las bases estratégicas en materia migratoria y dar cumplimiento a los compromisos internacionales de la República en materia de derechos humanos, integración y movilidad de los migrantes.

Los servicios que brindó Migraciones en el EETB fueron:

- Asesoramiento al migrante
- Seguimiento de trámites iniciados
- Asesoramiento sistema RADEX⁷⁷

El recurso humano disponible pertenecían a las sedes de Migraciones locales y su escala de participación era de 2 operativos semanales en AMBA y en el interior del país dependía del lugar en cuanto a demanda por migrantes y el recurso humano disponible de la sede provincial.

Ministerio de Cultura

El Ministerio de Cultura formó parte de los organismos que brindaron intervenciones territoriales relacionadas con la contención y contenido de derechos en el EETB desde la recreación. El punto en común fue acercar la cultura a sectores en

⁷⁶ La línea 141 es un servicio de contención para personas con problemas de consumo en situación de aislamiento <https://www.argentina.gob.ar/noticias/el-enacom-establecio-la-difusion-de-la-linea-141-de-la-sedronar>

⁷⁷ RADEX es el sistema de Radicación a Distancia para realizar todos los trámites ante la Dirección Nacional de Migraciones <http://www.migraciones.gov.ar/radex/>

situación de vulnerabilidad social mediante propuestas artísticas, recreativas, musicales y literarias.

Fue un organismo que llegó a cubrir AMBA con 4 operativos semanales e Interior con 1 operativo semanal.

Ministerios de la Provincia de Buenos Aires

Registro de las Personas de la Provincia de Buenos Aires

El Registro de la Provincia de Buenos Aires es quien garantizar el derecho a la identidad de todos los bonaerenses, mediante la registración de los actos y hechos vitales. Cada Provincia tiene su Registro Provincial de las Personas. Desde el EETB se promulgó que los Registros participaran de los operativos porque son un ente necesario que emite las partidas de nacimiento para la transacción del DNI y del derecho a la identidad. En el caso de la Provincia de Buenos Aires, el Registro participó desde el inicio en el EETB y en todos los operativos de la Provincia de Buenos Aires.

Entre los servicios que brindó fueron:

- DNI 0 años⁷⁸
- Inscripción de nacimientos, inscripciones tardías
- Pedidos de Actas
- Información sumaria - supervivencia

Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires

Desde la Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires se llevó adelante el Programa de Terminalidad Educativa es pos de promocionar y hacer efectiva la posibilidad de terminalidad educativa de los bonaerenses. En este marco, se llevaron acciones conjuntas con el EETB y desde el inicio del programa participan en todos los operativos.

El servicio que se brindó fue:

- Información y Preinscripción a los siguientes Programas de terminalidad Educativa: FinEs Deudores de materias: Menos de un año, Terminalidad secundaria para Estudiantes de formación profesional, Educación Primaria, Educación a Distancia, CENS, FinEs Trayecto Secundario, CEBAS, Secundaria con Oficios.

⁷⁸ DNI para recién nacidos.

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires - Plan Más Vida

Plan Más vida⁷⁹ es un programa alimentario que depende del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires con el objetivo de garantizar la alimentación básica (leche) de la población materno infantil y su grupo familiar. Se implementa a través del. En el EETB estuvo presente brindando los siguientes servicios:

-Asesoramiento sobre el Plan Más Vida

-Inicio de las solicitudes de inscripción al programa

Participó en algunos operativos de la Provincia de Buenos Aires, de acuerdo a la agenda del programa.

⁷⁹ Los destinatarios del Plan Más Vida son embarazadas y niños, entre 0 y 6 años de edad, en situación de vulnerabilidad social. Consiste en un subsidio mensual destinado a la compra de leche mediante la transferencia del dinero a una cuenta el Banco de la Provincia de Buenos Aires, que tiene su correspondiente tarjeta de débito para efectivizar las compras, conocida como la Tarjeta Visa Alimentos.

Anexo II

Nomenclatura de Entrevistas

Para resguardar el anonimato de quienes han sido entrevistados se las nombra con un número de referencia y datos generales.

Cuadro I. Entrevistas - Nomenclatura

Entrevistas. Nomenclatura			
Nº ENTREVISTA	GÉNERO	ORGANISMO	FECHA
1	Mujer	Jefatura de Gabinete de Ministros de la Nación	agosto, 2020
2	Mujer	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	septiembre, 2020
3	Mujer	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	septiembre, 2020
4	Mujer	Ministerio de Salud de la Nación	septiembre, 2020
5	Varón	ANSES	octubre, 2020
6	Varón	Ministerio de Energía de la Nación	octubre, 2020
7	Mujer	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires	octubre, 2020
8	Varón	RENAPER - Ministerio del Interior de la Nación	octubre, 2020
9	Mujer	PAMI	octubre, 2020
10	Varón	Ministerio de Justicia de la Nación	noviembre, 2020
11	Mujer	Ministerio de Educación de la Provincia de Buenos Aires	noviembre, 2020
12	Mujer	Ministerio de Trabajo de la Nación	noviembre, 2020
13	Varón	SEDRONAR	noviembre, 2020
14	Mujer	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	diciembre, 2020
15	Mujer	Migraciones de la Nación	diciembre, 2020

Para resguardar el anonimato de quienes han sido entrevistados se las nombra con un número de referencia y datos generales.

Dimensiones de análisis

ORGANISMOS Y MINISTERIOS PARTICIPANTES EETB							
EJES DE ANÁLISIS	JEFATURA DE GABINETE DE LA NACIÓN	MIN DESARROLLO SOCIAL NACIÓN - COOR PBA	MIN DESARROLLO SOCIAL NACIÓN - COOR INTERIOR DEL PAÍS	MIN DE SALUD DE LA NACIÓN	ANSES	MIN DE ENERGÍA	MIN DE DESARROLLO SOCIAL DE PBA
BLOQUE 1 - General EETB							
Opinión del EETB							
3 Características							
Innovación							
Hitos EETB - Cambios							
Fortalezas del ESTADO en el territorio							
Relación niveles de gestión							
BLOQUE 2 - Implementación EETB							
Desafíos para participar / herramientas							
Contribución para mejorar la implementación							
BLOQUE 3 - Articulación EETB							
Articulación SI/NO - 3 características							
Acciones que den cuenta de la articulación							
Relación con otros organismos / Ej.							
Contribución para mejorar la articulación							
BLOQUE 4 - Abordaje territorial EETB							
3 principales desafíos para el abordaje							
Balance - evaluación del abordaje							
Elementos / acciones que contribuyen al abordaje							
BLOQUE 5 - Conclusiones EETB							
Fortalezas EETB							
Debilidades EETB							
Recomendaciones							
Comentarios							

EJES DE ANÁLISIS	ORGANISMOS Y MINISTERIOS PARTICIPANTES EETB							
	RENAP ER	PAMI	MIN DE JUSTIC IA	EDUCACIÓN PBA	MIN DE TRABAJO	SEDRONA R	MIN DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN - PROGRAMAS	MIGRACIONES
BLOQUE 1 - General EETB								
Opinión del EETB								
3 Características								
Innovación								
Hitos EETB - Cambios								
Fortalezas del ESTADO en el territorio								
Relación niveles de gestión								
BLOQUE 2 - Implementación EETB								
Desafíos para participar / herramientas								
Contribución para mejorar la implementación								
BLOQUE 3 - Articulación EETB								
Articulación SI/NO - 3 características								
Acciones que den cuenta de la articulación								
Relación con otros organismos / Ej.								
Contribución para mejorar la articulación								
BLOQUE 4 - Abordaje territorial EETB								
3 principales desafíos para el abordaje								
Balance - evaluación del abordaje								
Elementos / acciones que contribuyen al abordaje								
BLOQUE 5 - Conclusiones EETB								
Fortalezas EETB								
Debilidades EETB								
Recomendaciones								
Comentarios								

Guía de Preguntas de Entrevistas

Trabajo de Campo

Actores de las Entrevistas

Se realizaron 15 entrevistas durante el segundo semestre de 2020. Se trata de entrevistas semiestructuradas que recogieron la opinión de diversos actores que formaron parte de la gestión en el nivel de coordinación territorial del Programa El Estado en tu Barrio abordadas desde una perspectiva cualitativa.

Presentación al Entrevistado

Gracias por la entrevista.

Estoy realizando la tesis de la Maestría en Políticas Sociales de FLACSO y el tema de investigación es la articulación intersectorial en el abordaje territorial en las políticas sociales. En este marco, mi objeto de análisis es el Programa El Estado en tu Barrio en el periodo 2016-2019 y me interesa el punto de vista desde el nivel de las coordinaciones territoriales sobre el programa en sí, la dinámica, los obstáculos y sus fortalezas.

Guía de Preguntas

Bloque 1: Programa El Estado en tu Barrio

- 1- ¿Qué opinión le merece el Programa El Estado en tu Barrio?
- 2- ¿Cuáles fueron las 3 características centrales del Programa El Estado en tu Barrio?
- 3- ¿Considera que el Programa El Estado en tu Barrio fue innovador? Si/No ¿Por qué?
- 4- ¿Cuáles considera que fueron los hitos más importantes del Programa El Estado en tu Barrio en el transcurso de los 4 años de implementación 2016-2019? ¿Considera que fueron cambiando los objetivos y la dinámica? ¿En qué aspectos?
- 5- El Programa El Estado en tu Barrio plantea la presencia del Estado Nacional en todo el país, ¿Cuáles considera que son las fortalezas de la presencia del Estado Nacional en el interior del país?
- 6- ¿Qué apreciación tiene de la relación entre los distintos niveles de gestión en el transcurso de los 4 años del Programa El Estado en tu Barrio?

Bloque 2: Implementación del Programa El Estado en tu Barrio

- 7- ¿Cuál fue el desafío del organismo (Nombre del organismo entrevistado) para participar del Programa El Estado en tu Barrio? ¿Qué elementos y herramientas institucionales fueron claves para la implementación del programa?
- 8- Tomando en cuenta en su conjunto al programa: ¿Qué recomendaciones deberían atenderse para contribuir a mejorar la implementación del Programa El Estado en tu Barrio?

Bloque 3: Articulación Intersectorial en el Programa El Estado en tu Barrio

- 9- ¿Considera que fue un Programa de Articulación Intersectorial? Si/No.
En caso de ser Si: ¿Me nombraría 3 características que den cuenta de la articulación intersectorial?
En caso de ser No: ¿Qué herramientas consideras que le faltó para llevar adelante una articulación intersectorial?

En tu opinión:

- 10- A nivel gestión ¿Qué acciones fueron claves para (Nombre del organismo entrevistado) para llevar adelante la articulación interinstitucional del Programa?
- 11- Según su opinión ¿Cómo fue la relación del (Nombre del organismo

entrevistado) con los otros organismos participantes? Me daría ejemplos de situaciones de intervenciones en conjunto.

12- Tomando en cuenta en su conjunto al programa: ¿Qué recomendaciones deberían atenderse para contribuir a mejorar la articulación intersectorial del Programa El Estado en tu Barrio? (en el caso de que no salga podría pedir ejemplos)

Bloque 4: Abordaje territorial en el Programa El Estado en tu Barrio

13- ¿Cuáles fueron los 3 principales desafíos del organismo (Nombre del organismo entrevistado) para llevar a cabo el abordaje territorial en el Programa El Estado en tu Barrio?

14 - En relación a la participación de organismo (Nombre del organismo entrevistado) en el Programa El Estado en tu Barrio ¿Cuál fue el balance en relación al abordaje territorial?

15- Tomando en cuenta en su conjunto al programa ¿Qué acciones podrían contribuir para mejorar el abordaje territorial del Programa El Estado en tu Barrio?

Bloque 5: Conclusiones del Programa El Estado en tu Barrio

16- ¿Cuáles considera que fueron los 3 principales puntos de fortaleza del Programa El Estado en tu Barrio?

17- ¿Cuáles considera que fueron los 3 principales puntos de debilidad del Programa El Estado en tu Barrio?

18- ¿Qué recomendaciones haría si se volviera a implementar el Programa El Estado en tu Barrio?

19- Algún otro aporte y/o apreciación que quieras comentarme del Programa.