

## Aproximación al análisis de los procesos de gestión en el estado provincial. El Programa Envión en tiempos de pandemia

M26

ET4

**Bonaparte Adrian.** Universidad Nacional de La Plata - Facultad de Trabajo Social (Especializando de la Especialización en políticas sociales FTS-UNLP. Cohorte 2020-2021). adrianbonaparte@yahoo.com.ar

El presente trabajo es una elaboración en curso efectuada a partir de las primeras aproximaciones al tema en mi carácter de especializando de la Especialización en políticas sociales, Facultad de Trabajo social, UNLP.

### EL PROGRAMA

El programa Envión es una política social implementada inicialmente en el municipio de Avellaneda en el año 2005 y a partir del año 2009 pasa a implementarse en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires. Los requisitos para la incorporación al programa son "...tener entre 12 y 17 años (se extiende hasta 21 años al momento de provincializarse) y presentar problemas de inclusión social" (documento de gestión 2008) <sup>1</sup>.

El programa ofrece una beca mensual (sin duración específica) que compromete al/la mismo/a al cumplimiento de una serie de obligaciones propuestas: asistencia a las actividades, residencia en el barrio, asistencia escolar. Las actividades que deben cumplimentar los beneficiarios se orientan en base a cuatro ejes: A-el sostenimiento y apoyo a la escolaridad; B-formación profesional; C-artístico, de recreación y deportiva; y D-de integración.

En el año 2009 el intendente de Avellaneda Baldomero Álvarez (el mismo que creó el programa), es nombrado Ministro de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires y el programa se proyecta a nivel provincial<sup>2</sup>. Muy importante en la fundamentación para su creación en este momento es la referencia a la obligación del estado argentino, en sus tres niveles, de velar por el cumplimiento de "*los tratados de promoción y protección de los derechos de los adolescentes y jóvenes como pilares en el diseño de las políticas, planes y programas*"<sup>3</sup> formalizados en la Ley Nacional N° 26.061 y la Ley Provincial N° 13.298.

En el Documento de gestión de creación del programa a nivel provincial en el año 2009 se pueden ver algunas modificaciones que se realizan a los fundamentos del mismo respecto del existente en Avellaneda y algunas de carácter operativo. Gradualmente se deja sin efecto el componente de Responsabilidad social empresaria. Entre las incorporaciones aparecen: la posibilidad que se brinda a las organizaciones de la sociedad civil de presentarse como efectores del Programa y constituir

1. Documento de gestión "El Envión Dirección General de Inclusión Social. Municipalidad de Avellaneda" 2008

2. Resolución MDS N°9/09

3. Programa Envión- Documento de gestión año 2009

sedes para su puesta en marcha; esta modalidad se denomina Envión comunitario. Se establece la firma de un convenio con los municipios para formalizar la implementación del mismo en cada distrito en lo que se denominan Sedes Envión.

## **EL ENFOQUE DE LOS PROCESOS DE GESTIÓN**

Me parece importante realizar un encuadre de la concepción de política pública y de estado que está presente en este programa analizado y en la institución que lo contiene. Twaites Rey propone el reconocimiento de formas históricas del estado capitalista (2005) partiendo de la idea más general de que el estado es garante de la relación social desigual capitalista, es decir, que se presenta como una institución que debe ser capaz de gestionar las tensiones entre los intereses del capital (de los empresarios capitalistas como corporación) y de los diferentes sectores sociales (trabajadores y todos aquellos que contribuyen a la reproducción social) siempre y cuando se proteja el beneficio capitalista. La resolución de esta tensión da lugar a una variedad de expresiones de estado y dos de ellas son muy apropiadas para comprender el funcionamiento y orientación del Ministerio de Desarrollo Social en el momento de diseño e implementación del programa Envión: el estado como **conjunto de aparatos** y el estado **en movimiento**.

Estas dos modalidades de estado se puede decir que están interactuando en un contexto como es el de Argentina y la provincia de Buenos Aires post crisis del 2001 en el cual por un lado se ha hecho una fuerte revisión crítica al modelo de la **Nueva gestión pública** que buscó achicar el estado y reducirlo a una expresión de cuasi administrador. A partir del año 2003 se propicia un estado presente, con intervención activa en diversas áreas. Esta modalidad contrapuesta a la NGP se denominó "**gestión militante**" (Gradin 2013) por el involucramiento que los militantes sociales, políticos y funcionarios del estado, llevaron adelante para gestionar soluciones y respuestas a la difícil situación presente.

Considero entonces al Programa como una política pública (social) que surge como parte de un proceso relacional complejo formado por actores sociales y estatales que conforman campos de relaciones con valores y racionalidades distintas (Díaz 1998). De parte de los actores estatales se pueden mencionar la interacción entre los sistemas de salud, educativa y seguridad, interesados en dar respuestas a las problemáticas que incluyen a este segmento juvenil de sectores empobrecidos. De parte de la sociedad civil, a las organizaciones barriales y de madres preocupadas por las graves consecuencias de las adicciones, el delito y las dificultades para la inserción escolar y laboral.

La relación entre estructura social y la política social se entrelazan de tal forma que es necesario comprender los fenómenos en su contexto de surgimiento y con sus múltiples dimensiones. El fenómeno de la delincuencia juvenil, por el año 2004-2005 se había llevado a la agenda mediática, en concomitancia con la incorporación en la agenda de políticas (Oszlak citado en Pagani 2017). Se estaba produciendo la discusión por la baja de la edad de imputabilidad a partir del asesinato del joven Axel Bloomberg. Su padre había conseguido movilizar, en el año 2004 a una canti-

dad importante de la sociedad para reclamar en el Congreso que se tratara la ley al respecto. En el año 2005 (creación del Envió) se sancionan las leyes de Protección de la niñez y la infancia a nivel nacional y en la Provincia de Buenos Aires.

Estos acontecimientos permiten situar este programa como parte de un cambio de paradigma en las políticas sociales respecto de las implementadas durante los años '90.

Encuentro concordancia con la consideración que hace Filgueira (2014:17) considerando el accionar de los estados de bienestar en los países centrales y las diferencias con esta parte del mundo: *"En sociedades como las latinoamericanas, donde el mercado incorpora en forma insuficiente, el Estado protege en forma fragmentada y frágil y la familia se ve sobre-exigida, las formas comunitarias de protección social asumen mayor importancia"*, ya que en el programa se da una valoración importante al componente de integración comunitaria en tanto se busca que la acción que se brinda desde el estado se vea reforzada con algo que el estado mismo no puede garantizar. La importancia de las redes barriales comunitarias es una característica de las sociedades latinoamericanas, y la valoración que le otorga el Programa se expresa en la importancia de la localización barrial para ser solicitante de la beca como así también en el estímulo a la participación e integración que fomenta desde sus objetivos.

Una breve apreciación sobre la implantación de programas me permitirá relacionarlo con las apreciaciones de Lipsky (1980) a lo que denomina la "burocracia del nivel callejero". Como se mencionó al principio, este programa tuvo y tiene una impronta fuertemente territorial, se constituye a partir de los denominados "Sedes envío" que se van levantando en cada barrio en el cual se identifican núcleos de problemáticas. Para la definición de los mismos se puede interpretar que se utiliza uno de los modelos de implantación de políticas denominado Top down, es decir, aquel en el que la esfera política decide y la esfera administrativa lo pone en marcha (Tamayo Saez 1997). De hecho la definición de los lugares es una instancia de negociación y propuesta por parte de los intendentes en concordancia con el ministro de acuerdo a la identificación de necesidades y lugares (por cuenta del intendente) y los recursos disponibles (por parte del ministro). El resultado de esta instancia de negociación es la definición de los barrios en los cuales se implantará la Sede envío. A partir de entonces, cada Sede irá definiendo una particularidad de sus actividades y propuestas que se pueden interpretar como explicadas desde el modelo Bottom up, ya "que es el momento en que el cliente entra en contacto con la agencia estatal" (Tamayo Saez, op cit) y la implementación de la política pública empieza a ser moldeada por esa interacción.

## **ACONTECIMIENTOS RECIENTES**

El fenómeno de la pandemia trajo aparejado, como no podía ser de otra forma, controversias respecto del desarrollo de la implementación de las políticas y de las prácticas de investigación en general y en particular. La presencialidad en la implementación de las mismas no estaba problematizada ni cuestionada por ser

ésta considerada “natural” respecto del tratamiento y acercamiento a su “población objetivo”. Las modalidades de atención telefónica “0800” (por dar un ejemplo de lo que hasta ese momento era considerado viable en la forma de implementación conocida como “a distancia”) fueron consideradas complementos que contribuían a mejorar la orientación presencial considerada ineludible en cualquier formulación de política social.

Otro tanto ocurrió con las prácticas de investigación. Si bien se venían desarrollando formas de estudio de “lo que sucede” en internet y las formas en que se debería participar para producir conocimiento sobre las mismas, lo cierto es que no se había impuesto la necesidad de re-plantearse, no sólo práctica sino también teóricamente, el papel del/la investigador/a al respecto (Guber 1991). La no presencialidad “puso en jaque” una noción incuestionada de la práctica profesional: la presencialidad. La pandemia vino a cuestionar aquello “naturalizado” y obligó a pensar alternativas que previamente hubieran sido consideradas absurdas, poco efectivas, inaplicables y/o con muy baja aceptación por parte de la población asistida.

Específicamente relacionado con el tema de esta ponencia el impacto producido en el Programa Envión fue notorio y de gran trascendencia para las personas con las que tuve contacto a través de las entrevistas.

En palabras de una de ellas la pandemia *“afectó vínculos, conocimiento, compartir. El programa trató de aggiornarse. Costó un montón, todo se derivó a las redes.”* (entrevista sincrónica por video llamada de WhatsApp realizada el 12/7/2021 a “Entrevistada C”). Esto impactó por un lado en las instancias de cooperación y articulación institucional, es decir, la tarea entre compañeras/os del organismo. Pero a su vez también se vio modificada la articulación con las instancias territoriales, con las/os referentes municipales y las/os integrantes del equipo técnico de cada Centro envión.

Frente a esta coyuntura desde la gestión programática se lanzó la campaña: *“Envión se queda en casa”*, a través de la cual se invitaba a referentes para que cuenten, a través de las redes, cómo se estaban vinculando.

Se podría decir que “desde arriba” se estaba produciendo una forma de gestión que daba cuenta del registro de la magnitud del problema. Pero por otro lado “desde abajo” también se producían cambios y se gestaban necesidades.

Como parte también de este proceso de conocimiento a través de las entrevistas me entero de un hecho trágico ocurrido en la localidad de Chivilcoy en el 2020 que tuvo como protagonista a un joven que estaba percibiendo la beca del Programa. La noticia del suicidio de este joven conmovió no solo a la localidad sino también a las personas del Envión en el nivel central. Mis comentarios sobre el hecho son limitados porque me falta información y conocimiento más profundo del desarrollo de los acontecimientos.

Me interesa el análisis de los hechos en la línea de lo que Tamayo Saez (op.cit) denomina el modelo de “bottom up”, porque fue la movilización no planificada de las/os actores sociales de la sociedad civil, lo que provocó la movilización de las esferas centrales de la gestión programática.

A partir del trágico acontecimiento, lo que pude saber a través de las/os entrevis-

tadas/os "B" y "C" es que se conformó una "mesa de prevención del suicidio adolescente. [Se organizaron] Charlas para hablar el tema del suicidio que dio la gente de salud. [Participaron] Escuelas, gente de salud, Inspectora regional de Pehuajó. [Y nosotras/os] Tomamos el mando, tomamos contacto con la referente territorial y armamos la estrategia de trabajo".

Mi interpretación es que la situación se presentó de una forma "explosiva" y con una carga emocional muy alta por ser un hecho producido en pandemia, frente a la preocupación social por las consecuencias del "encierro" para la salud mental de las/os adolescentes y jóvenes. Creo que la capacidad de reacción estuvo en quienes presentan más cercanía/proximidad en la relación con las personas asistidas por el programa. Y es el resultado de esa movilización lo que impacta en las esferas programáticas para que generen asistencia y movilicen los recursos del estado.

Por otra parte, también en términos hipotéticos y para cerrar la exposición, me parece que el acontecimiento mencionado puede ser explicado/comprendido también incorporando la categoría de análisis que propone Vomaro (2017) al hablar de las intervenciones de los agentes no estatales en la política pública a los cuales denomina "burocracias paraestatales", las cuales si bien están más referenciadas en las organizaciones de la sociedad civil que establecen vínculos e intermediaciones con el estado, influyen también en la dinámica que se le imprime a las acciones programáticas.

## **BIBLIOGRAFÍA**

- Díaz, Cristina (1998): "El ciclo de las políticas públicas locales: notas para su abordaje y reconstrucción", en Venesia, J. (comp.), Políticas públicas y desarrollo local, I.D.R. -Instituto de Desarrollo regional, Rosario, Argentina.
- Documento de gestión "El Envió Dirección General de Inclusión Social. Municipalidad de Avellaneda" 2008
- Filgueira, Fernando (2014). Hacia un modelo de protección social universal en América Latina, Serie Políticas Sociales N° 188, Santiago de Chile: CEPAL
- Gradín, Agustina (2013) "El proceso de integración política de los Movimientos de Desocupados a la gestión del Estado en la Argentina Kirchnerista". Tesis de Maestría. FLACSO Argentina
- Guber, Rosana (1991) "El salvaje metropolitano", Legasa, Buenos Aires
- Lipsky, Michael (1980). "La burocracia en el nivel callejero: la función crítica de los burócratas en el nivel callejero". en Clásicos de la Administración Pública, editado por Jay M. Shafritz – Albert Hyde, México D.F., Fondo de Cultura Económica.
- Pagani, Ma. Laura y Arce, Eray (2017). "El análisis de las organizaciones estatales. Un recorrido por distintos enfoques teóricos y metodológicos". En Camou, Antonio y Pagani, María Laura (Coords.) (2017). La Plata. FaHCE, UNLP
- Resolución MDS N°9/09
- Tamayo Sáez, Manuel (1997). "El Análisis de las Políticas Públicas". En Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps). La Nueva Administración Pública. Madrid: Edic. Alianza Universidad Textos.

- Thwaites Rey, Mabel (2005) "Estado: ¿Qué Estado?". En Thwaites Rey, Mabel y López, Andrea (editoras), Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino. Buenos Aires, Editorial Prometeo.
- Vommaro, G. (2017) Política popular en tiempos de economías postindustriales: trabajo territorial y economía moral en la Argentina reciente, Revista Pós Ciências Sociais, vol. 14, N°27, Universidade Federal do Maranhao, january-june de 2017.