



**Defensor
del Pueblo**
Provincia de Buenos Aires



NUDOS CRÍTICOS EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Julio Sarmiento y María Bonicatto
(coordinadores)



Defensor del Pueblo
de la Provincia de Buenos Aires

Dr. Marcelo E. Honores

Secretario General a cargo de la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

Sede Central

Dirección: Av. 7 N° 840 – CPA:
B1900TFY – La Plata.
Teléfono: +54 221 439 4000

Ciudad Autónoma de Buenos Aires

Dirección: Lima N° 1125 (1073)
Tel.: (011) 4304-3887 / 4304-3767
Email: casadederechos@defensorba.org.ar /
casadederechoscaba@gmail.com
Horario de atención: 9 a 17 hs.

Bahía Blanca

Dirección: Salta N° 350 (8000)
Tel.: (0291) 452-0633 / 451-4692
Email: bahia.blanca@defensorba.org.ar /
casadederechosbahia blanca@gmail.com
Horario de atención: 8 a 16 hs.

Chacabuco

Dirección: San Juan N° 22 (6740)
Tel.: (02352) 42-7723
Email: chacabuco@defensorba.org.ar
Horario de atención: 8 a 14 hs.

Junín

Colegio de Abogados de Junín
Dirección: Bartolomé Mitre N° 83 (6000)
Tel.: (0236) 442-4010
Email: junin@defensorba.org.ar
Horario de atención: 8 a 14 hs.

Lincoln

Dirección: Mitre N° 231 (6070)
Tel.: (02355) 42-1025
Email: lincoln@defensorba.org.ar /
defensordelpueblo.lincoln@gmail.com
Horario de atención: 8 a 14 hs.

Mar del Plata

Dirección: 25 de mayo N° 3022 (7600)
Tel.: (0223) 495-0638 / 491-2372 / 491-2348
Email: mardelplata@defensorba.org.ar /
defensormdq@gmail.com
Horario de atención: 9 a 15 hs.

Mercedes

Dirección: 30 N° 664 entre 27 y 29 (6600)
Tel.: (02324) 43-2344

Email: mercedes@defensorba.org.ar

Horario de atención: 8 a 14 hs.

Miramar

Dirección: 28 N° 1135 (7607)
Tel.: (02291) 49-0397
Email: miramar@defensorba.org.ar

Necochea

Dirección: Avenida 54 N° 2946 entre 59 y 61
(7630)
Tel.: (02262) 42-8313 / 8051
Email: necochea@defensorba.org.ar

Pergamino

Colegio de Abogados de Pergamino
Dirección: Rivadavia N° 328 (2700)
Tel.: (02477) 42-2059 int. 106
Email: pergamino@defensorba.org.ar /
defensorpergamino@gmail.com
Horario de atención: 9 a 13:30 hs.

Quilmes

Dirección: Roque Sáenz Peña N° 352, Box 26
(1876) Bernal
Tel.: (011) 4365-7100 int. 5309
Email: casaderechosquilmes@gmail.com
Horario de atención: 13 a 19 hs.

Región Norte

Dirección: Leandro N. Alem N° 334 (1642)
San Isidro
Tel.: (011) 5788-0066
Email: region.norte@defensorba.org.ar
Horario de atención: 8 a 15 hs.

Región Oeste

Dirección: Pirán N° 198 esquina Mansilla
(1714), Ituzaingó
Tel.: (011) 4661-4867 / 4458-2863
Email: region.oeste@defensorba.org.ar
Horario de atención: 9 a 17 hs.

San Nicolás

Dirección: Almafuerde N° 118 (2900)
Tel.: (0336) 448-9270
Email: san.nicolas@defensorba.org.ar
Horario de atención: 8 a 13 hs.



EQUIPO DE TRABAJO DEFENSORÍA DEL PUEBLO DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

Mg. Carolina González (Coordinación general)
Mg. Patricio Alarcón
Dr. Ignacio Lara
Lic. Melina Capucho
Lic. Micaela Ortiz
Lic. Juan Manuel Lara

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

AUTORIDADES

Lic. Raúl Perdomo

Presidente

Arq. Fernando Tauber

Vicepresidente - Área Institucional

Prof. Ana María Barletta

Vicepresidente - Área Académica

Lic. Leandro Quiroga

Secretario de Extensión

Mg. Maria Bonicatto

Prosecretaria de Políticas Sociales

Lic. Mercedes Iparraguirre

Directora de Gestión de Políticas Públicas

EQUIPO DE TRABAJO
UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA

Equipo de trabajo

Lic. Julio Sarmiento (Director)

Dra. Alicia Villa

Dr. Eduardo López

Lic. Elina Contreras

Lic. Soledad Lazarte

Colaboradores

Prof. Cecilia Vera Galean

Sra. Adriana Reyes

Mg. Gabriela Marichelar



Defensor
del Pueblo
Provincia de Buenos Aires

ÍNDICE

PRÓLOGO	7
INTRODUCCIÓN	13
CAPÍTULO I	19
Nudos críticos en política social: Una conceptualización posible. Lic. Julio Sarmiento	
CAPÍTULO II	43
Nudos críticos en programas de inclusión educativa: los casos del Programa FINES y de los Programas de Becas Estudiantiles. Dra. Alicia Villa y Profesora Cecilia Viera Galeán	
CAPÍTULO III	95
Nudos críticos en la política social de la Provincia de Buenos Aires: el Programa Envión. Lic. Elina Contreras	
CAPÍTULO IV	139
Nudos críticos en el Programa Buenos Aires Hogar Dr. Eduardo López	
CAPÍTULO V	189
Nudos críticos en la política Social de la Provincia de Buenos Aires. El caso de las políticas de salud. Julio Sarmiento y Soledad Lasarte	
CAPÍTULO VI	205
A modo de conclusión: buenas prácticas, nudos críticos y líneas de acción. Lic. Julio Sarmiento.	
ANEXO	217
Buenas prácticas y nudos críticos por programa.	



PRÓLOGO

La provincia de Buenos Aires, con una superficie de más de 300 mil km², es, sin lugar a dudas, uno de los territorios más complejos de nuestro país, tanto por sus características socio-demográficas como por la estructura de su economía (y el rol de ésta a nivel nacional), así como también por otras variables de índole históricas, políticas, culturales y sociales.

La figura del Defensor del Pueblo fue incorporada a este territorio mediante la reforma constitucional de 1994, y es este texto normativo quien le asigna sus funciones. De hecho, en su Artículo 55 señala que el rol primordial de esta institución democrática es la defensa de los derechos individuales y colectivos de los y las habitantes de la provincia de Buenos Aires

Para encarar esta tarea, la Defensoría del Pueblo se organizó en base a dos criterios que rigen sus acciones desde su puesta en funcionamiento en 2010: por un lado, un principio de no neutralidad, es decir, una toma de posición política e ideológica en favor de las personas en situación de mayor vulnerabilidad; por el otro, la figura de colaborador crítico, que permite detectar situaciones que -por acción u omisión- provocan vulneración de derechos, así como también consiente realizar recomendaciones al Estado provincial e intervenir en el diseño y modificación de las políticas públicas.

En base a los dos mencionados principios, se puso en marcha un Programa de Investigaciones de carácter multidisciplinar, en el marco del Art.



12 de la Ley provincial 13.834¹. Mediante la implementación del mismo, la Defensoría del Pueblo de la provincia de Buenos Aires se propuso consolidar las distintas estrategias de intervención en el territorio, así como también efectuar recomendaciones y propuestas a las demás áreas del Estado.

Conscientes de la dificultad que implica cubrir el extenso universo de temas en los que la Defensoría del Pueblo tiene competencia, se decidió iniciar líneas de investigación, junto con la que se presenta en esta ocasión, sobre los siguientes temas: violencia de género, uso de los agroquímicos, seguridad vial, acceso a derecho de las personas migrantes, accesibilidad a los turnos de hospitales, inserción de los derechos humanos en el currículo de la educación secundaria, derecho al hábitat justo, accesibilidad al transporte público de pasajeros y discapacidad, estudio cualitativo sobre los homicidios dolosos en la Provincia, violencia institucional, inclusión de los y las jóvenes en el diseño y apropiación del espacio público, estudio sobre la cultura de las adicciones en los y las jóvenes de las ciudades del conurbano, y problemas y desafíos a las políticas de inclusión y promoción de derechos.

Teniendo presente el espíritu fundacional de la tarea del Defensor, el establecimiento de las diversas líneas de análisis se ha traducido en la posibilidad de intervenir en situaciones estructurales de afectación de derechos humanos, generando una base de información sistemática acorde a las vicisitudes que presenta la realidad provincial y propiciando la consideración líneas de acción y trabajo que se anticiparan a la emergencia de los conflictos.

La investigación, entendida en estos términos, implica tanto el despliegue de programas de acción, con objetivos claros y plausibles, como también la articulación con todas aquellas distintas áreas del Estado, or-

1 Según el mencionado artículo, el Defensor del Pueblo *“puede iniciar y proseguir de oficio o a petición del interesado cualquier investigación conducente al esclarecimiento de los hechos u omisiones de la Administración Pública, fuerzas de seguridad, entes descentralizados o empresas del Estado que impliquen el ejercicio ilegítimo, defectuoso, irregular, abusivo, arbitrario o negligente de sus funciones”*.



ganismos del denominado tercer sector y centros de investigaciones especializados. Esta articulación reviste a las investigaciones de un carácter institucional por el cual se reconoce a las demás instancias provinciales y nacionales, públicas y privadas, que se abocan a tareas de análisis, al mismo tiempo que se precisan y jerarquizan los objetivos de los estudios al rol de un organismo público como es el de la Defensoría del Pueblo.

De este modo, la puesta en marcha del mencionado Programa de Investigaciones implicó la concreción de convenios y alianzas estratégicas con universidades, públicas y privadas, con asentamiento en la provincia de Buenos Aires. En esta inteligencia, la Defensoría del Pueblo fue construyendo, en sus seis años de existencia, un férreo vínculo con la Universidad Nacional de La Plata. Con esta Casa de Altos Estudios se firmaron una considerable cantidad de convenios, tanto para la realización de investigaciones como para programas de asistencia recíproca, en los que sus profesionales pudieron articular su experticia con la búsqueda de soluciones para las demandas y vulneraciones específicas de parte de la población bonaerense.

A su vez, en el caso sobre el cual trata la presente publicación, la elección de la Prosecretaria de Políticas Sociales de la UNLP como el interlocutor para llevar adelante la investigación sobre los nudos críticos de las políticas sociales en la provincia de Buenos Aires estuvo sustentada en la visión de aquella de propiciar una participación crítica, en la que se conjuguen los procesos formativos, investigativos y de extensión que las diferentes unidades académicas realizan, poniendo en valor los saberes y trayectorias de los sujetos que en cada territorio significan y constituyen en forma permanente el proceso de la política social.

Llegados a este punto, vale la pena recordar que la información que surge de las investigaciones busca visibilizar los problemas de grupos vulnerables y es el sustento básico del rol de colaborador crítico de la institución. Es en base a estos insumos que el Defensor interactúa con los organismos del Estado de manera informada, haciendo críticas fundadas técnica y científicamente. Entonces, los cambios en las políticas públicas que es posible sugerir desde nuestro organismo y la forma de



solicitar esos cambios, constituyen en sí misma una política pública, que propicia el avance en las políticas públicas de manera dialógica, informada y orientada siempre al avance en la protección y ampliación de los derechos de los grupos vulnerables.

Mediante la ley 13.834 se le confiere al Defensor del Pueblo la función de nexo entre las instituciones del Estado y las necesidades, demandas y derechos de la población. Ante una tarea de tal envergadura, es fundamental considerar que la relación entre la ciudadanía y el Estado ha sufrido importantes cambios en las últimas décadas y su evolución no ha seguido un patrón lineal. El Defensor no sólo no desestima este tipo de demandas y percepciones provenientes de la sociedad, sino que articula su trabajo en modo que se puedan obtener resultados tangibles por parte de las instituciones del Estado. La antedicha función de nexo, entonces, adopta distintas formas, como las recomendaciones, advertencias, sugerencias, etc.

Al asumir la función de nexo entre las instituciones del Estado y las necesidades, demandas y derechos de la población –conferida por la ya citada ley 13.834-, y apoyado por la información singular y diferente a la que hicimos mención –por el análisis que efectúa con esos datos y con los resultados de las investigaciones-, la Defensoría necesariamente tiene que estar presente en la planificación de políticas públicas. Debe poder visibilizar aquellas problemáticas que no hayan aparecido en el debate político, detectar problemas estructurales y colaborar para ponerlos en agenda. Es en esa inteligencia que sostenemos que quizás la tarea más profunda de la Defensoría del Pueblo sea la de opinar fundamentadamente sobre la asignación de los recursos del Estado, especialmente en el momento de la determinación presupuestaria, en mérito a la experiencia surgida de la observación de la realidad social y política. Opinar con seriedad y prudencia sobre el costo de los derechos en tiempos de democracia tiene una relación directa con el compromiso de defender la gobernabilidad.

Los resultados de la investigación que aquí se presentan apuntan, justamente, en esta dirección. Con los cambios que todo proceso de transi-



ción de una gestión a otra implican, nuevos programas e iniciativas de trabajo se van presentando y para ellos es fundamental contar con un diagnóstico de partida, que incluye no sólo los puntos críticos sino también las prácticas consolidadas y que se hayan demostrada exitosas en el pasado reciente.

En este sentido, la Defensoría del Pueblo mantendrá su compromiso sobre el seguimiento en la planificación y ejecución de políticas sociales miradas a generar una verdadera e integral inclusión social. Es por ello que se reforzarán las líneas de colaboración existentes, así como se abrirán nuevos puentes allí donde aún no se hayan instalado con los organismos del Estado provincial a cargo de las diversas etapas del ciclo de las políticas públicas, con el objetivo de garantizar una legítima perspectiva de derechos y un efectivo acceso a los mismos por parte de los y las habitantes de la provincia de Buenos Aires.

Dr. Marcelo E. Honores

Secretario General a cargo de la
Defensoría del Pueblo
de la Provincia de Buenos Aires



INTRODUCCIÓN

La publicación que tiene en sus manos es el resultado de una investigación acordada entre el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires y la Universidad Nacional de La Plata, mediante el Protocolo N° 3 del Convenio Marco de Cooperación y Asistencia firmado entre ambas instituciones. El objetivo principal del trabajo de investigación fue la identificación de nudos críticos en el diseño, gestión e implementación de la política social provincial, en modo que el Defensor del Pueblo cuente con información respaldada para realizar recomendaciones a la administración pública provincial con el fin de promover y asegurar los derechos de los y las bonaerenses.

El convenio mencionado fue suscripto por el entonces Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Carlos Bonicatto, y los compromisos asumidos fueron sucesivamente sostenidos por la actual conducción a cargo del Dr. Marcelo Honores, por lo cual se mantuvo el vínculo estratégico de asistencia y colaboración entre la universidad pública y un organismo que inició por primera vez su función en el año 2010.

Los resultados del trabajo realizado, que se presentan en las páginas siguientes, son el producto de un primer momento de trabajo de campo, al que le siguió uno de producción conceptual del conjunto de investigadores/as que conformaron los equipos.

Durante la primera etapa se relevó, sistematizó y confeccionó un Mapa de Políticas Sociales que ordenara e integrara la información sobre los programas sociales a los que podían acceder los y las ciudadanos/as que



viven en la provincia.

En este sentido, cabe destacar que el producto de dicha asistencia permitió el diseño de un sistema de búsqueda e integración de la información en soporte electrónico para la mejora de la atención de las personas que se acercaban a la Defensoría del Pueblo de la Provincia.

Esta perspectiva de indagación se encuentra enmarcada en una concepción de política pública que encuentra a la universidad y al Estado, a través de las agencias gubernamentales que tienen la responsabilidad de llevar adelante este tipo de acciones, en un escenario de coordinación permanente. Esta relación es entendida desde la responsabilidad que le cabe a la universidad pública como actor estratégico de los procesos de producción de políticas públicas.

Entendemos, en este caso, que el vínculo es innegable y dependerá de la situación y la coyuntura los márgenes de vinculación entre los diferentes gobiernos y las universidades públicas. Lo que tampoco está bajo discusión, al menos para quienes sostenemos esta idea de política pública, es que la universidad debe fortalecer la capacidad estatal y la profundización de la calidad pública en marcos democráticos.

De esta manera, la tarea de indagación traspasa el objetivo de generación de conocimiento y avanza en cumplir con una función institucional y social que, en el marco de lo explicitado en los párrafos precedentes, coloca a la universidad pública en un rol de acompañamiento de los procesos de implementación de las políticas.

El sentido buscado con el análisis riguroso realizado, permite interpelar a los problemas que atraviesan el quehacer cotidiano de las organizaciones públicas y su vinculación con la ciudadanía, generando insumos de calidad para que el Defensor del Pueblo pueda incorporar ese análisis en el dictamen con sus recomendaciones a cada jurisdicción.

La protección y cumplimiento de los derechos de las personas es abordada, entonces, con datos empíricos y el procesamiento de perspectivas multi-actorales sistematizadas, en este caso, desde la universidad públi-

ca, sobre los cuales los equipos técnicos y profesionales del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires podrán trabajar en función de las quejas y pedidos de información recibidos por los y las ciudadanos/as de la provincia.

Esta experiencia representa además una oportunidad de co-gestión del conocimiento que pretende influir positivamente en la calidad de la gestión y una mejor atención y garantía de los derechos de quienes habitamos el suelo bonaerense.

La unidad ejecutora de la investigación ha sido la Pro-secretaría de Políticas Sociales de la UNLP y el equipo de investigadores/as fue conformado por profesionales de las Facultades de Trabajo Social y de Humanidades y Ciencias de la Educación, en función de las áreas de investigación definidas.

A partir del marco institucional descripto, y en función de direccionar los objetivos de la investigación, se acordaron un conjunto de programas a analizar que se enumeran a continuación.

Como hemos dicho, los criterios de selección fueron establecidos por los equipos de investigadores de la Pro-secretaría de Políticas Sociales en conjunto con los equipos del Defensor del Pueblo.

Los programas seleccionados fueron:

- El Programa Buenos Aires Hogar, correspondiente al Ministerio de Infraestructura.
- El Programa FINES y el Programa de Becas Provincial, que involucran principalmente a la Dirección General de Escuelas en su implementación.
- Los Programas sobre HIV, enfermedades de transmisión sexual y salud reproductiva; Materno Infantil y de Fertilización Asistida, del Ministerio de Salud.
- Programa Envión, del Ministerio de Desarrollo Social provincial.

Con relación a los aspectos metodológicos y de marco conceptual para



la identificación y delimitación de los nudos críticos presentes en el diseño, gestión e implementación de los programas seleccionados, se decidió recurrir a los conceptos de capacidad estatal y régimen de implementación, explicados en la primera parte del informe general. En cuanto a las técnicas de recolección de la información se utilizaron la observación, entrevistas y análisis de documentos.

Durante el desarrollo del análisis de los nudos críticos se observó la necesidad de dar cuenta de los cambios operados en materia de política social, en la última década en el país, para comprender más adecuadamente el marco general de algunos de los programas estudiados.

Asimismo, y para señalar las fortalezas presentes en los mencionados programas, se decidió, aunque no estaba contemplado en el proyecto original, enumerar un conjunto de “buenas prácticas”, señaladas por un importante número de trabajos sobre política social, con las cuales contrastar las experiencias analizadas.

Este material reúne, por lo tanto, los principales hallazgos de la investigación antes señalada. Su estructura está conformada por seis capítulos y un anexo. En el primero de ellos se explicita el marco conceptual utilizado para el desarrollo de la investigación y se pasa revista a las principales orientaciones de la política social desplegadas en el país en la última década. Los cuatro siguientes analizan programas sociales de las áreas de educación, desarrollo social, vivienda y salud. El último capítulo está dedicado a la sugerencia de posibles líneas de acción sustentadas en los nudos críticos relevados, así como en las buenas prácticas identificadas.

Finalmente el anexo contiene una breve síntesis de los programas estudiados con las buenas prácticas y nudos críticos identificados en ellos.

Cada uno de los capítulos dedicados a los programas relevados presentan una estructura compartida: se parte de una descripción genérica de la problemática que motivó el desarrollo del programa; se lo describe en cuanto a los objetivos, prestaciones, actores involucrados, modalidad de implementación y, finalmente, se presentan los nudos críticos identificados.



La Doctora Alicia Villa tuvo a su cargo el análisis de los Programas FINES y Becas Provinciales; el Doctor Eduardo López fue responsable del abordaje del Programa Buenos Aires Hogar; la Licenciada Elina Contreras desarrolló el relevamiento y análisis del Programa Envión; la Licenciada Soledad Lazarte trabajó con los programas Materno Infantil, sobre HIV, enfermedades de transmisión sexual y salud reproductiva y de Fertilización Asistida correspondientes al del Ministerio de Salud. El Licenciado Julio Sarmiento diseñó el proyecto, coordinó el equipo de trabajo y fue responsable del informe general.

Para terminar, queremos reforzar nuestra apuesta por una universidad pública que acompañe procesos de política pública de un Estado preocupado por el mejoramiento de las políticas sociales y el fortalecimiento de los derechos que la sustentan. En este sentido, la Dirección de Gestión de Políticas Públicas de la Pro-secretaría de Políticas Sociales desarrolla, desde el año 2010, un programa de investigación que pretende aportar a los procesos de análisis de políticas públicas en clave de implementación.

De igual modo, se considera estratégica la decisión del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires de demandar a la UNLP un tipo de análisis y construcción de conocimiento situado en un tiempo y que permite profundizar la relación entre los procesos de gestión de políticas y la investigación rigurosa.

Es sin duda, al menos en el plano potencial y de la apuesta, un vínculo Estado- Estado que permite a ambas partes contribuir a mejores instituciones que posibiliten mejores derechos y mejor democracia.

Mg. María Bonicatto

Prosecretaría de Políticas Sociales
Universidad Nacional de La Plata





CAPÍTULO I

NUDOS CRÍTICOS EN POLÍTICA SOCIAL: UNA CONCEPTUALIZACIÓN POSIBLE

LIC. JULIO SARMIENTO²

1.- Marco general: políticas sociales y nudos críticos

Como todo objeto o proceso emergente de la vida social, la política social, en tanto fenómeno significativo de los Estados y sociedades modernas, se ve sometida a variados intentos de conceptualización y de interpretación.

Desde una perspectiva que subraya el carácter capitalista de las sociedades actuales, la política social aparece estrechamente imbricada a las condiciones de producción y reproducción de la fuerza de trabajo.

En efecto, las sociedades capitalistas se distinguen básicamente porque la producción de bienes y servicios está orientada a su venta en el mercado en búsqueda de la obtención de un beneficio y porque la producción de “mercancías” se encuentra estructurada alrededor de la compra-venta de la fuerza de trabajo en el mercado o, dicho de otra manera, por la asalarización de la fuerza de trabajo.

De ese modo, una parte cuantitativa y cualitativamente significativa de

2 Licenciado en Ciencia Política. Docente Investigador de la Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Trabajo Social y de Periodismo y Comunicación Social. Investigador del Centro de Estudio en Trabajo Social y Sociedad, FTS-UNLP.



la población de ese tipo de sociedades obtiene sus medios de vida o las condiciones para la producción y reproducción de sus condiciones de existencia por medio de la venta de su fuerza de trabajo en el mercado.

Eso genera, al menos, tres cuestiones importantes: la primera, la constitución de una estructura social con una importante brecha material en las condiciones de vida de las diferentes clases que tiende a reproducirse de generación en generación, en el marco de sociedades que han desestimado la desigualdad “natural” entre los hombres; es decir, producción, reproducción y cristalización de desigualdades de clase en sociedades que no cuentan con sistemas de creencias que legitimen como natural la permanencia de las desigualdades entre grupos sociales; segunda, si bien los asalariados obtienen básicamente los medios para la producción y reproducción de las condiciones de vida de su “salario”, es decir de la venta de su fuerza de trabajo en el mercado, no siempre éste alcanza para lograr aquello; tercera, las sociedades capitalistas se caracterizan por el cambio recurrente de la producción y en la organización del trabajo, lo que tiende a generar desestabilizaciones también recurrentes en la relación entre trabajo y salario y, por ende, en la satisfacción de las necesidades de los grupos asalariados

Frente a esas cuestiones, la política social, a través de la provisión pública de bienes y servicios significativos para el desarrollo de las personas y grupos sociales, actuaría como un circuito secundario en la producción y reproducción de las condiciones de vida de los sectores asalariados, frente al circuito primario constituido por la venta de la fuerza de trabajo; contribuiría a limar las desigualdades sociales más intolerables; garantizaría condiciones mínimas de vida y brindaría un conjunto de seguros frente a las contingencias de la sociedad mercantil (Danani, 2009).

Otra perspectiva teórica define a la política social como un dispositivo institucional estatal orientado a la integración social.

Desde esta óptica, todas las sociedades en su proceso de desarrollo despliegan mecanismos y/o procesos orientados a la generación de cohesión material y simbólica que aseguren su reproductividad en el tiempo.



La política social a través de la distribución de bienes y servicios hacia aquellos grupos sociales con menos participación en el bienestar general contribuye a su integración material en el torrente societario, pero además brindaría una superficie “objetiva” para su integración simbólica, al propiciar condiciones de vida mínimas a esos grupos para sentirse parte de la sociedad (Andrenacci y Soldano, 2005).

Por otra parte, la política social ha sido vista, también, como un componente significativo de los sistemas modernos de tratamiento de los riesgos y de la provisión de bienestar en las sociedades de mercado.

Para esta concepción, los individuos ponen en juego en el mercado ciertas capacidades y recursos que les permiten obtener ingresos con los que satisfacen sus necesidades, se protegen de los riesgos y obtienen determinados niveles de bienestar.

El problema es que en su trayectoria individual no siempre las personas se encuentran en condiciones de obtener en el mercado la fuente que les permita satisfacer las necesidades, sortear riesgos o disfrutar de un mínimo de bienestar; por ejemplo, cuando se es menor de edad, se tiene una edad avanzada, se encuentra enfermo o el mercado presenta fallas de funcionamiento por motivos variados.

En esos casos, la familia actúa también como un ámbito de protección y suministro de bienestar. Piénsese en el caso prototípico del cuidado de los niños y los ancianos.

Pero además, característico de las sociedades modernas, es la intervención social del Estado el que provee, a través de la política social, de sistemas de seguros frente a los riesgos sociales y de bienes y servicios para el bienestar (Esping-Andersen, 2000).

Una última interpretación subraya el vínculo entre política social, inclusión social y derechos.

La inclusión social implicaría el acceso real a bienes y servicios básicos para el desarrollo de las potencialidades de las personas, permitiendo a individuos y grupos sociales sentirse parte, en condiciones de relativa



igualdad, de la construcción del destino colectivo y del disfrute compartido de ciertos umbrales de bienestar.

Las sociedades modernas han encontrado en la extensión de los derechos sociales el modo de garantizar la inclusión social y en la política social la instrumentalización del acceso a esos derechos. (Marshall, 1998)

Partiendo de estas concepciones -que de ninguna manera agotan la totalidad de interpretaciones ni la complejidad de las diferentes posiciones expuestas- puede construirse una primera aproximación conceptual a la noción de nudos críticos de la política social: *estaríamos frente un nudo crítico cuando la política social presenta dificultades para contribuir de manera significativa a la producción y reproducción de las condiciones de vida de los asalariados; fracasa como instrumento de integración societal; no logra proteger a las personas y/o grupos sociales frente a las contingencias de la sociedad mercantil y los riesgos de las trayectorias individuales y/o sociales; o fracasa en garantizar niveles básicos de igualdad en el disfrute del bienestar que permitan a las personas ser actores de su destino y sentirse plenamente parte de un colectivo que asegura determinadas condiciones de existencia a sus integrantes.*

2.- El análisis de políticas públicas y su contribución al conocimiento de nudos críticos en el diseño, gestión e implementación de la política social.

El desarrollo teórico y de la investigación empírica en el campo de las políticas públicas aporta interesantes instrumentos analíticos para identificar y abordar los problemas concretos de la política social.

En ese sentido, en este apartado se proponen algunos lineamientos generales del campo de conocimiento reconocido como análisis de políticas públicas para establecer el marco conceptual que permita la identificación y estudio de nudos críticos en la política social de la provincia de Buenos Aires.

Cabe aclarar que el conocimiento generado por el análisis de políticas públicas no sólo contribuye a acrecentar el saber de la comunidad de



expertos, sino que también es un insumo cada vez más importante, en sociedades de creciente complejidad, para las políticas públicas mismas y para las agencias que las diseñan, gestionan e implementan.

A decir verdad, el análisis de políticas públicas no sólo aporta herramientas de carácter instrumental para el conocimiento empírico sino que, fundamentalmente, contribuye a generar un modo de abordaje de las políticas públicas en el que cobran sentido aquellos instrumentos.

En términos generales, podrían citarse seis grandes contribuciones del análisis de políticas públicas a los modos de pensar las mismas:

- Toda política pública constituye un proceso secuenciado en etapas que no siguen necesariamente una linealidad.
- Toda política pública se inserta en una arena en la que están presentes múltiples actores, quienes se encuentran vinculados por relaciones de poder, de conflicto y/o cooperación.
- Toda política pública involucra, en su puesta en práctica, un conjunto de dimensiones que interactúan entre sí de manera compleja.
- Toda política pública implica la movilización de recursos y capacidades.
- Toda política pública se encuentra surcada por la intencionalidad política de los actores que tienen peso en su definición.
- Toda política pública constituye un intento de responder a situaciones socialmente problematizadas.

Como se sostuvo antes, estos aportes constituyen un gran encuadre para analizar posibles nudos críticos en el proceso de diseño, gestión e implementación de la política social.

Nos permiten pensar que un nudo crítico puede encontrarse en cualquiera de los momentos del proceso de construcción y puesta en acto de una política social.



2.1.- Nudos críticos en el diseño de la política social

Las políticas públicas tienen su origen en un problema relevante de la agenda de una sociedad, Estado o gobierno.

Un primer paso para el diseño de una política que intente dar cuenta de dicho problema, es la definición correcta de los términos del mismo. Un insumo vital para esa definición es contar con información completa y fiable respecto del mismo. En esta etapa, *un nudo crítico puede constituirlo una mala definición del problema (por ejemplo, definirlo de una manera que haga imposible su abordaje) o la falta de información para su correcta delimitación e identificación que torne difícil el desarrollo de acciones para conjurarlo.*

Cabe aclarar en este punto que la información no sólo se limita al “problema” mismo sino que se extiende también a la identificación de los actores que intervienen en él, a los recursos disponibles que pueden ser movilizables, a las características del territorio donde la política se implementará, a las capacidades estatales con las que se cuenta, etc.

También, el “diseño” mismo de una política pública o programa puede constituir un nudo crítico. Algunos ejemplos de ellos son: *diseños rígidos que no permitan adecuar la política a las contingencias inherentes a todo proceso de gestión e implementación; la falta de precisión en el establecimiento de las responsabilidades y funciones de los diferentes niveles de ejecución; una inadecuada construcción del perfil del beneficiario; la inclusión de herramientas de intervención que no sean adecuadas al problema que se está intentando abordar o que dificulten el logro de los resultados esperados; etc.*

2.2.- Nudos críticos en la gestión: las capacidades estatales

En los últimos años, en el marco del análisis de políticas públicas, ha cobrado relevancia el concepto de capacidad estatal para analizar la gestión de las políticas públicas. Como demuestran algunos trabajos (Alonso, 2007; Rodríguez Gustá, 2007), no existe en la literatura una definición



compartida del concepto, menos aún de las dimensiones que el mismo involucraría. Repetto (2007) entiende por capacidad estatal "...la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de las políticas públicas, los máximos posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuales son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas." (Repetto, 2007 :43).

Una manera más sencilla de definir el concepto es entender por capacidad estatal al conjunto heterogéneo de recursos y habilidades que porta el Estado (o agencias estatales) para procesar el conflicto social y procurar cierto umbral de condiciones materiales y simbólicas que aseguren la productividad y reproductividad de la vida social en el marco de cierta estructura de valores socialmente compartidos y determinadas relaciones de poder entre actores y grupos sociales.

Con la intención de precisar el concepto, se ha intentado construir "dimensiones" o identificar "tipos" de capacidades estatales (Alonso, 2007; Repetto, 2007; Rodríguez Gustá, 2007). Para el presente informe, tres dimensiones aparecen como relevantes: la capacidad técnico administrativa, la capacidad institucional y la capacidad política.

La capacidad técnico administrativa refiere, entre otras cosas, a la existencia de una burocracia o aparato administrativo sólidamente establecido portador de competencias, habilidades y saberes que permita alcanzar los objetivos de las intervenciones estatales instrumentalizadas a través de las políticas públicas.

La capacidad institucional del Estado identifica a la aptitud de éste para establecer reglas de juego respetadas e internalizadas por los actores sociales y políticos (agencias estatales, corporaciones, gobiernos locales, efectores, beneficiarios, partidos, movimientos sociales, etc.) que estructuran y median las relaciones entre los mismos que implica toda política pública y que, además, tornan predecibles las estrategias de dichos actores en la búsqueda de su interés.



La capacidad política remite a los recursos y habilidades con que cuenta el Estado para procesar las demandas sociales y promover apoyos a sus intervenciones. Son recursos y habilidades vinculados a las posibilidades de arbitrar entre la diversidad de intereses que componen una sociedad y de generar consensos respecto de la orientación y los modos de sus intervenciones. Autonomía relativa y legitimidad, pueden condensar el tipo de capacidad a la que refiere la noción de capacidad política.

En lo referido a esta capacidad podría extenderse su uso al sistema político que subsume al Estado. Por ejemplo, la medida en que predominan o no en los actores sociopolíticos inclinaciones a la búsqueda de acuerdos en torno a las grandes orientaciones del desarrollo y el tipo de intervención estatal que la garantizaría o las tradiciones establecidas respecto del tratamiento del conflicto social o de las controversias políticas respecto de los valores centrales que deberían estructurar el sistema social. Así, habría “culturas políticas”³ que podrían operar como un sustrato favorable a la fijación de políticas de Estado; en tanto otras, la inhibirían sumando o restando, según el caso, vigor a las políticas públicas.

Los problemas sociales que movilizan la intervención del Estado son de un nivel importante de complejidad e implican para su abordaje, en cualquiera de los momentos del ciclo de la política social, la necesidad de contar con recursos humanos altamente calificados. La profesionalización, en el sentido del dominio de un saber técnico especializado, de quienes diseñan, gestionan e implementan políticas y programas sociales es un requisito indispensable para que las mismas logren los impactos buscados. *Por oposición, no contar con los recursos humanos profesionalizados que requiere el tratamiento de los problemas sociales constituye, en muchas ocasiones, un problema al nivel de la capacidad administrativa del Estado que dificulta la gestión de las políticas sociales.*

En cuanto a la capacidad institucional del Estado, un nudo crítico muy común en la política social es la existencia de reglas informales que rigen el acceso a las prestaciones de las mismas.

3 Para una definición introductoria sobre este concepto ver Lanzaro (2008)



Como se expresó antes, la política social atiende a grupos sociales en situación de vulnerabilidad, a través de la provisión pública de bienes y servicios significativos para asegurar umbrales básicos de bienestar y la reproducción y el mejoramiento de las condiciones materiales de existencia de esos conjuntos poblacionales. Generalmente los programas sociales estipulan a qué población van dirigidos y cuáles son los requisitos que deben reunir las personas para ser alcanzadas por su cobertura. Es decir, establecen reglas formales de acceso a los recursos que movilizan. La institucionalización y formalización de dichas reglas es condición para un “uso público” de dichos recursos y la promoción de la población a la que se orienta la política o el programa. *Sin embargo, es posible observar que junto a esas reglas formales existen otras de carácter informal, como algunas prácticas de clientelismo político, que promueven vínculos particularistas entre quienes tienen capacidad para asignar los recursos y quienes necesitan acceder a los mismos. Desviando, de ese modo, el fin público de la intervención social del Estado hacia objetivos políticos particulares de reclutamiento y movilización política, subordinando a la población en situación de vulnerabilidad en lugar de promover su mayor autonomía. La colonización de las políticas y de los programas sociales por reglas informales como las descriptas desnuda una baja capacidad institucional del Estado y puede constituir, allí donde se presenta, un nudo crítico en la gestión de la política social.*

La política social es una de las formas de intervención del Estado frente al conflicto social. *Cuando éste no logra articular consensos importantes en torno a las políticas sociales, movilizar el apoyo de los actores más fuertemente implicados tras los objetivos de los programas sociales o procesar adecuadamente las demandas sociales en relación a garantizar niveles aceptables de desarrollo social evidencia un déficit importante en su capacidad política. Situaciones como las descriptas pueden provocar un aumento de la conflictividad social y un cuadro de ingobernabilidad que dificulte la gestión de la política social.*

En síntesis, el concepto de capacidad estatal resulta productivo para identificar nudos críticos en la gestión de la política social y orientar ac-



ciones que, partiendo de esa identificación, intenten superarlos.

2.3.- Nudos críticos en la implementación.

La implementación constituye uno de los últimos momentos del ciclo de una política pública. Se trata de la etapa en la cual los objetivos de la intervención estatal se materializan a través de acciones puntuales y se ponen en juego los instrumentos diseñados para alcanzarlos. Es el momento de la política pública en el cual el flujo de interacciones entre el Estado y la sociedad adquiere una mayor tonicidad.

El concepto de régimen de implementación, alumbrado en el campo del análisis de políticas públicas, constituye un concepto fértil para dar cuenta de la presencia de nudos críticos en el proceso de implementación de una política pública.

Un régimen de implementación es el conjunto articulado de reglas, normas y procedimientos que rigen la puesta en acto de una política o programa y que regula, al nivel de la implementación, las interacciones entre los actores (estatales y no estatales) y los niveles de gobierno que intervienen en la misma (Chiara y Di Virgilio, 2009).

En la literatura especializada, se identifican tres dimensiones significativas de todo régimen de implementación: funcional, material y política.

La dimensión funcional alude a la división del trabajo entre los actores que implica la implementación de toda política pública. La dimensión material, a la circulación de los recursos entre los actores y/o los niveles de gobierno que se movilizan en el momento de la implementación y a la distribución de los bienes y servicios entre la población potencialmente incluida en los alcances de una política pública. La dimensión política refiere a la distribución del poder instituida entre los actores estatales y no estatales que intervienen en el entramado de una política pública. (Chiara y Di Virgilio, 2009).

Como se señaló, el concepto de régimen de implementación y sus respectivas dimensiones constituye un encuadre fructífero para pensar po-



sibles nudos críticos en la política social. En efecto, *puede pensarse en que medida el conjunto de reglas, prácticas y procedimientos que lo definen son adecuados a los objetivos de la intervención social que se promueve y si constituyen una fortaleza de la misma o un posible obstáculo.*

A su vez, pueden encontrarse nudos críticos en la dimensión funcional del régimen de implementación cuando las responsabilidades, funciones y tareas para cada actor del mismo no están lo suficientemente prescriptas o cuando la indicación de las mismas no concuerdan con el perfil del actor o son inadecuadas respecto de sus capacidades, habilidades o recursos con los cuales cuenta.

En la dimensión material las dificultades para la circulación en tiempo y forma de los recursos es un nudo crítico bastante recurrente en materia de política social.

La concentración y centralización del poder o, por el contrario, su excesiva fragmentación y descentralización; así como los modos en los que se lo ejerce pueden constituir nudos críticos de una política o programa social. Una muy alta concentración de la toma de decisiones en un funcionario o núcleo de funcionarios puede desmotivar o desalentar la iniciativa de otros que se encuentran por debajo en la cadena decisoria, perdiéndose así probables aportes de recursos humanos con experticia y formación profesional. Una atomización del poder puede derivar en la falta de conducción y de direccionalidad de un programa o política social. Por otro lado, un ejercicio del poder autoritario o poco participativo puede resultar en un nudo crítico si la política o programa social pierde, por ese motivo, legitimidad y capacidad para la movilización de apoyos en la trama de actores que vincula un régimen de implementación.

2.4- Ethos funcional y nudos críticos.

Finalmente es importante llamar la atención sobre otra cuestión que puede ser fuente del surgimiento y de la persistencia de nudos críticos en la gestión e implementación de una política social: el ethos funcional.



La práctica de los funcionarios públicos, como cualquier práctica social, esta sometida a diversos determinantes: las normas formales e informales que las regulan, la distribución del poder, los recursos sobre los que se tiene dominio, el repertorio de saberes y habilidades que portan, la remuneración y, también, al sustrato subjetivo que las orienta y otorga sentido.

Justamente el ethos funcional es ese sustrato subjetivo que, en buena medida, orienta y otorga sentido a la práctica de los funcionarios públicos.

Dos cuestiones vinculadas al ethos funcional pueden resultar en nudos críticos para la política social: primero, un bajo nivel de asunción de responsabilidad frente a la sociedad por parte de quien ejerce un cargo público, es decir, ejercer la función pública sin sentirse obligado a dar cuenta de sus prácticas a la sociedad; segundo, no asumir que los modos de ejercicio de la función pública en el marco de las políticas sociales pueden significar el acceso o no a derechos por parte de grupos sociales vulnerables. Un excesivo voluntarismo como sustrato subjetivo de las prácticas de los funcionarios públicos, presentes muchas veces en la política social, puede constituir, también, un nudo crítico de las políticas sociales. En efecto, el exceso de voluntarismo en los funcionarios públicos puede conllevar a una obturación del ejercicio crítico frente a los problemas de la gestión, la asignación de recursos o la implementación en las políticas sociales.

3.- Poder Estatal y desarrollo social.

En una colaboración anterior, la Dirección de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires realizaron un relevamiento del total de los programas sociales del Estado bonaerense.

Dicho relevamiento, un total de 422 programas sociales, mostró la *amplitud y diversidad de la intervención social del Estado provincial*.

Un corolario de aquel trabajo es la *importante significación del Estado*



provincial en la producción y reproducción de las condiciones materiales de existencia de los grupos sociales en situación de vulnerabilidad. Puesto en palabras de desarrollos recientes de la teoría del Estado: el Estado de la Provincia de Buenos Aires muestra un importante “poder infraestructural”.

Michael Mann distingue dos dimensiones del poder estatal: la despótica y la infraestructural. La dimensión despótica alude a la capacidad de control sin ataduras del Estado sobre la vida social; en tanto, la dimensión infraestructural refiere a la capacidad del Estado para penetrar en la sociedad y generar condiciones normativas y materiales que den soporte a la vida social. Ambas dimensiones se correlacionan de manera diferente con el “desarrollo”: cuando predomina la dimensión despótica del Estado las posibilidades de desarrollo se ahogan por el estrangulamiento de la vida social; por el contrario, cuando la dimensión infraestructural es la que prevalece el desarrollo tiene mayores posibilidades de acontecer. Esto sería así, porque el Estado generaría, a través de su poder infraestructural, ciertas condiciones regulatorias, valorativas y materiales “necesarias” para que ello ocurra. (Hall e Ikenberry, 1993).

Lejos de la visión liberal que sostiene que el desarrollo sólo se alcanza con la reducción del Estado a su mínima expresión, la contribución de Michael Mann llama la atención sobre la importancia del Estado en el desarrollo y mejoramiento de la vida social. Más precisamente, Michael Mann subraya la significación del poder infraestructural en la producción, reproducción y desarrollo de la vida social.

Como se dijo antes, una de las conclusiones más importantes que puede derivarse de la construcción del Mapa de Recursos de Política Social elaborado en conjunto por la Dirección de Políticas Sociales de la Universidad Nacional de La Plata y la Defensoría del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires es el *enorme flujo del Estado provincial en la producción, reproducción y mejoramiento de las condiciones de vida de enormes porciones de la población bonaerense o, dicho de otra forma, la importancia del poder infraestructural del Estado Bonaerense en la vida social de la provincia. Y esto no sólo por la amplitud y diversidad de su intervención social, sino por la significación de la misma en la atenuación de las desigualdades*



sociales y la promoción de la inclusión social, aún con los importantes déficits que pueden señalarse.

Sobre el reconocimiento de la significación del poder infraestructural del Estado es que cobra sentido el análisis de nudos críticos en la gestión e implementación de la política social: su abordaje con miras al mejoramiento de la intervención social del aparato público contribuye a acrecentar la significación de un Estado ya presente en el desarrollo social de la población bonaerense.

4.- Del neoliberalismo a la inclusión social: cambios en la política social argentina a inicios del siglo XXI.

La mayoría de los programas revisados fueron diseñados en los últimos años, unos pocos vienen de los años noventa aunque fueron modificados e incorporados al interior de programas más amplios como, por ejemplo, el Programa de Becas Provinciales (ver informe de la Dra. Alicia Villa). Para comprender mejor el marco que da sentido a los programas analizados resulta necesario realizar una breve síntesis de las características principales de la política social de los años noventa y describir a grandes rasgos el perfil de la nueva política social de la Argentina.

4.1.- El pasado reciente: las políticas sociales neoliberales.

Como es sabido, las reformas estructurales de la economía de los años noventa fueron acompañadas, tanto en la Argentina como en otros países de la región, por la puesta en marcha de políticas sociales de inspiración neoliberal.

En términos generales, el paradigma neoliberal en materia de política social se estructura en torno a los siguientes grandes lineamientos⁴:

Focalización. Este criterio parte de la distinción entre pobres y pobres extremos. Los primeros estarían en condiciones de afrontar las reformas

4 Tomado de Sarmiento, Julio (1998)



y el nuevo orden de mercado que aquellas instaurarían. El crecimiento económico que conllevarían aquellas reformas, los sacaría paulatinamente de su situación. En cambio, los pobres extremos no contarían con los recursos y capacidades para afrontar el nuevo estado de cosas en la economía. Es justamente sobre los pobres extremos que debe focalizarse la política social. Niños, mujeres embarazadas o ancianos/as pobres son los grupos considerados en riesgo y sobre ellos debe centrarse la asistencia del Estado.

Asistencialismo. El neoliberalismo se opone a una política social de prestaciones universales fundadas en derechos sociales. Su concepción es que el Estado debe prestar asistencia en cuestiones centrales para la supervivencia (alimentación, salud, vivienda) a los grupos en riesgo. La asistencia promovida no es vista como la contrapartida de un derecho, sino el resultado del compromiso del Estado con la reconversión y modernización de la economía y con el auxilio a la supervivencia a los grupos más desventajados.

Descentralización. Escudado en las ideas de optimización de recursos y mejora de la eficacia y la eficiencia, el neoliberalismo promueve la descentralización de las políticas sociales. En este punto, pareciera que el neoliberalismo no se diferencia de corrientes ideológicas progresistas que sugieren lo mismo. Sin embargo, y si se conecta esta propuesta al edificio ideológico que la cobija, puede sostenerse que la descentralización fogueada por el neoliberalismo busca, además de la posible optimización de la relación costo-impacto, la desnacionalización de la política social con la intención de desagregar y fragmentar localmente las demandas sociales como forma de asegurar la gobernabilidad del orden de mercado.

Privatización y subsidiaridad del Estado. El neoliberalismo es un acérrimo enemigo del Estado. Considera a éste como ineficiente e ineficaz para actuar en la economía y en la promoción del bienestar. Además ve al “Estado Social”, que acompañó el ciclo de desarrollo económico de posguerra, como una fuente de politización del conflicto social y, por ende, de ingobernabilidad. También considera que el “importante nivel de



gasto social” que caracterizó a los Estados de Bienestar es un lastre que ralentiza el crecimiento económico o directamente lo asfixia. Por otra parte, observa en los derechos sociales, típicos de la política social del Estado de Bienestar, una protección excesiva de los/as trabajadores/as que rigidiza el mercado de trabajo y encarece el empleo, situación que conduce a desalentar la inversión empresarial. Por tanto, promueve la privatización de las prestaciones sociales, creando nuevas oportunidades de valorización del capital con la formación de mercados asociados a aquellas, y asigna un rol subsidiario al Estado en la política social dado que éste sólo debería intervenir socialmente cuando el mercado muestra fallas concretas de funcionamiento en la materia.

4.2.- Argentina 2003: nuevo ciclo de desarrollo y nuevas políticas sociales en el marco de la reconfiguración del Estado

La crisis de 2001 no sólo arrastró al gobierno de turno, sino que también significó el fin de un ciclo de la economía argentina, inaugurado durante la última dictadura y profundizado durante la década de los noventa.

Aquel ciclo se caracterizó por los siguientes grandes rasgos: apertura externa de la economía, desregulación, privatización de las empresas públicas, reorientación de la intervención del Estado a favor de una economía de mercado, desindustrialización y reprimarización del perfil productivo. El resultado fue un modelo de fuerte concentración y centralización de la economía, creciente dominio del capital transnacional y estructurado alrededor de la valorización financiera del capital. (Basualdo, 2001; Sarmiento, 2003).

Las consecuencias sociales de dicho modelo de valorización del capital son bien conocidas: desempleo masivo, subempleo, precarización laboral, aumento inédito de la pobreza y de la desigualdad.

La exclusión se convirtió, así, en el rasgo dominante de la estructura social Argentina.



La asunción de un nuevo gobierno en base a las elecciones en el año 2003, inició un cambio del modelo de acumulación, el desarrollo de una nueva matriz de intervención en el caso de las políticas sociales y la reversión progresiva del deterioro de los indicadores sociales heredados de la anterior fase de la acumulación.

En efecto, el Estado se convirtió en un actor decisivo en la motorización del crecimiento económico y fomentó el desarrollo industrial y la creación de empleo. Pronto, el cambio en la orientación de la economía se tradujo en mejoras en la distribución del ingreso, la reducción de los niveles de pobreza e indigencia y en el nivel de empleo de la fuerza de trabajo.

Los cambios operados en la economía fueron acompañados por sustantivas transformaciones en la política social, en relación a los principios que moldearon a la misma durante el anterior ciclo de desarrollo.

En términos generales, la nueva política social se caracteriza por:

Fomento del empleo. Buena parte de los programas sociales, los de mayor impacto tal vez, se centran en el desarrollo de empleo a través del fomento de la economía social y la formación de cooperativas para la producción de bienes y servicios (*Argentina trabaja, Ellas hacen, etc.*).

Inclusión social. Un gran principio orientador de la política social actual es la inclusión social. En lugar del asistencialismo, la nueva política social tiene por objetivo principal la promoción de los individuos y grupos sociales que más sufrieron durante la década de los noventa. No se centra en la transferencia de bienes y servicios sólo orientados a asegurar la subsistencia de aquellos individuos y grupos, sino en prestaciones que buscan reducir las desigualdades sociales y promover la inclusión. Se trata de acciones del aparato estatal que, en función de ese objetivo, presentan múltiples dimensiones y una perspectiva más integral de los problemas sociales. Un ejemplo claro al respecto es la Asignación Universal por Hijo. Si bien el núcleo duro de esa política es una transferencia monetaria a familias en situación de vulnerabilidad con hijos/as menores de edad, se encuentra articulada a escolarización de niños, niñas y



adolescentes entendiendo que la educación formal constituye una de las principales vías a la inclusión social. Lo mismo puede decirse respecto de la obligación de exámenes de salud periódicos para quienes son sujetos de este derecho. Otro ejemplo es el programa “Conectar Igualdad” que busca la inclusión de niños, niñas, adolescentes y jóvenes en la sociedad digital y la reducción de la brecha informática.

Promoción y fortalecimiento de la ciudadanía. Mientras que durante la experiencia neoliberal la noción de riesgo orientaba la intervención social del Estado, la nueva política social se estructura alrededor de la promoción de derechos. En términos generales, las políticas sociales más significativas de la última década no son programas transitorios sino la restauración de viejos derechos o promoción de nuevos derechos sociales. Por ejemplo, hoy se considera a la seguridad social un derecho universal al que todas las personas deben tener acceso. Lo mismo podría decirse respecto de la Asignación Universal por Hijo: no es un programa transitorio sino un derecho conquistado que asegura un nivel de ingreso mínimo para familias con hijos/as que no cuentan con ingresos o con bajos ingresos, o sus jefes/as de familia se encuentren en la economía informal o tengan vínculos inestables con el mercado de trabajo.

Universalismo. Lejos de la focalización y la existencia de cupos para el acceso a las prestaciones sociales del Estado, la política social es guiada por un fuerte compromiso universalista que promueve la inclusión de todas las personas que comparten determinadas condiciones de vida. Ahora bien, se trata de universalismo selectivo. En efecto, los principales programas sociales alumbrados en la última década (Asignación Universal por Hijo, Argentina Trabaja, Ellas hacen, etc.) no se sostienen en el financiamiento universal de una oferta de bienes o servicios al que cualquier persona, con independencia de su condición social, puede acceder, como la educación o la salud pública, sino que alcanza universalmente a personas y grupos sociales sometidas a condiciones importantes de desigualdad y de exclusión social.

Nacionalización de la política social. La política social actual ha recuperado la centralidad del Estado Nacional en la promoción del desarrollo so-



cial, sin dejar de reconocer la importancia de los/as actores territoriales. Los programas con mayor impacto social, así como los derechos sociales instituidos, tienen un alcance nacional y son activamente puestos en juego por agencias nacionales (por ejemplo, el ANSES para la Asignación Universal por Hijo). Ejemplos de esto son el Programa Remediar, la jubilación universal, el Argentina Trabaja, el PROCREAR, etc.

Soberanía. El importante crecimiento económico de la última década y la política de desendeudamiento han recuperado para el Estado Nacional la capacidad de financiamiento de la política social liberándose, así, de la tutela de los organismos públicos internacionales. Situación que se traduce en autonomía para fijar la agenda social y desarrollar políticas sociales acorde a la misma.

Distribución del ingreso. Las políticas sociales actuales, particularmente las que implican transferencias monetarias, promueven la distribución del ingreso entre estratos sociales. En efecto, la Asignación Universal por Hijo o los programas de fomento de la economía social no sólo se dirigen a asegurar un ingreso o fortalecer el ingreso ya percibido por un sujeto de derecho sino, también, a mejorar la distribución del ingreso entre estratos sociales con la intención de reducir la desigualdad social como condición sustantiva y necesaria del desarrollo y la conformación de una “buena sociedad”.

5.- “Buenas prácticas”⁵ en política social

El fracaso insoslayable del neoliberalismo y la imposibilidad de recrear el Estado de Bienestar han llevado a un debate político y académico en materia de política social en el que se refleja la intención de promover un nuevo modelo de política social asentado en la búsqueda de la inclusión social y mayores niveles de igualdad. (Sarmiento, 1998).

A continuación se enumeran y sintetizan los principales lineamientos

5 Entendemos por “buenas prácticas” acciones operadas en el diseño, gestión e implementación de la política pública que permiten a estas alcanzar resultados socialmente valorados en relación a la problemática que les dio origen.



de las “buenas prácticas” que deberían guiar la construcción de aquel nuevo modelo de políticas sociales.

Multiagencialidad y multiactorialidad. Los problemas sociales que conforman el objetivo de la intervención social del Estado son hoy considerados problemas sumamente complejos que implican múltiples dimensiones. Partiendo de esa consideración, se promueve que las políticas sociales sean multiagenciales, es decir, que busquen la cooperación y la articulación entre las diferentes agencias del Estado que potencialmente pueden aportar al abordaje de un problema social específico. En la misma dirección, se considera que en los distintos niveles del Estado y en la sociedad civil existen recursos y saberes relevantes para alcanzar los objetivos de las políticas sociales por lo que se destaca la importancia de favorecer la construcción de redes de actores estatales y no estatales. La apelación a la multiagencialidad y a la multiactorialidad no sólo es vista como una manera de movilizar los recursos y conocimientos prácticos de los diferentes actores, sino también como una manera de tonificar la legitimidad de las políticas sociales a través de la participación.

Un mayor énfasis en la igualdad de resultados. Profundamente individualista e invisibilizador de la importancia del papel de la reproducción en el modelaje de la estructura social, el liberalismo pregona que el Estado, en el mejor de los casos, debe limar las desigualdades heredadas tratando de asegurar igualdad de oportunidades para todos/as y que sea la responsabilidad individual la que determine el nivel de bienestar alcanzado por cada persona. La nueva política social se orienta más por la igualdad de resultados, esto es: que todos/as los/as ciudadanos/as disfruten de los mismos derechos sociales y alcancen niveles similares de bienestar. Se hace hincapié no tanto en igualar las condiciones de partida para todos sino, más bien, igualar a las personas en el punto de llegada.

Promoción de Derechos y fortalecimiento de la ciudadanía. Hoy se considera que el asistencialismo sólo debe ser una modalidad de intervención social marginal del Estado frente a situaciones muy particulares. Antes bien, se promueve que la intervención del Estado debe cobrar la



forma de la institucionalización de derechos sociales a los que deben acceder el conjunto de ciudadanos. Se busca dar una institucionalidad perdurable a la nueva intervención del Estado y, siguiendo la inquietud de T.S. Marshall (1998), se destaca el impacto positivo de la extensión de los derechos sociales y de las políticas sociales en la reducción de los niveles de desigualdad que genera la acumulación capitalista. A su vez, se considera que la asunción de la forma “derecho” para las prestaciones sociales más importantes fortalece la autonomía de las personas, generando condiciones sociales que fortifican la ciudadanía y mejoran la calidad de la democracia.

Participación. Extendido el régimen democrático liberal a una cantidad inédita de Estados nacionales, ha nacido la preocupación por la necesidad de promover formas más participativas de democracia. La promoción de una mayor participación de la ciudadanía y de las organizaciones sociales en las políticas públicas no sólo busca fortalecer su legitimidad sino, también, responder a la demanda social de mayor participación de la sociedad civil y de los/as ciudadanos/as en las decisiones que hacen al futuro común de una comunidad local o nacional. Las políticas sociales no escapan a estas consideraciones, por lo que se valora positivamente la participación social y comunitaria en todos los momentos del ciclo de la misma.

Fortalecer el capital social. Desde posiciones progresistas se defiende en la actualidad que las políticas sociales no sólo deben detenerse en la inclusión social, la reducción de las desigualdades y la promoción de derechos, sino que también debe contribuir al fortalecimiento organizacional de los sectores sociales vulnerables con la intención de constituirlos en actores relevantes en la determinación de la orientación del desarrollo social.

Fortalecimiento de las capacidades estatales. El fortalecimiento de las capacidades estatales en sus dimensiones administrativas, institucionales y políticas también es considerada una buena práctica para que la intervención social del Estado logre una mayor eficacia y eficiencia y, por sobre todo, obtenga mayores impactos en materia de inclusión y reduc-



ción de las desigualdades.

Flexibilidad de diseño, gestión e implementación. Los programas sociales rígidos y enlatados son considerados poco aptos para abordar la complejidad de la cuestión social actual. Así, se considera una buena práctica la adopción de modelos flexibles de diseño, gestión e implementación que permitan enfrentar esa complejidad, las contingencias de la implementación y las particularidades territoriales.

Territorialidad. La inclusión de la variable territorial respecto de la estructura social, la cultura, el modelo productivo imperante, las tradiciones políticas y sus actores reales también es una práctica que se promueve para mejorar la calidad de las políticas sociales, dado que permite hacer un diagnóstico más cercano a la configuración real de los problemas sociales y adecuar a aquellas a la particular configuración que adquieren estos últimos en los diferentes territorios.

Evaluabilidad. La evaluación continua de los programas que estructuran la política social también es sugerida como una buena práctica con el fin de optimizar el diseño, la gestión y la implementación y rescatar prácticas y procesos que merezcan replicarse.

Establecido un marco conceptual para el estudio de los problemas y nudos críticos en el diseño, gestión e implementación de la política social, así como la relevancia de la intervención estatal en el desarrollo social a través de la política social, sumado a la caracterización de la nueva matriz que orienta la política social en la Argentina actual y las consideradas buenas prácticas por parte de la literatura especializada, en los capítulos que siguen se analizan programas específicos de la Provincia de Buenos Aires a la luz de aquellos conceptos y consideraciones generales.

Bibliografía

Alonso, Guillermo (2007). "Elementos para el análisis de las capacidades estatales". En Alonso, Guillermo (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires. Prometeo.



Andrenacci, Luciano y Soldano, Daniela (2005). "Aproximaciones a las teorías de la política social a partir del caso argentino". En Andrenacci, Luciano (compilador) (2005). *Problemas de política social en la Argentina contemporánea*. Buenos Aires. Prometeo.

Basualdo, Eduardo (2001). *Sistema político y modelo de acumulación en la Argentina*. Bernal. Universidad Nacional de Quilmes Ediciones. FLACSO. IDEP.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2009). *Conceptualizando la gestión social*. En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (organizadoras) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires. Prometeo

Danani, Claudia (2009). "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (organizadoras) (2009). *Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas*. Buenos Aires. Prometeo.

Esping-Andersen, Gosta (2000). *Fundamentos sociales de las economías postindustriales*. Barcelona. Ariel

Hall, John A. e Ikenberry, G. John (1993). *El Estado*. Madrid. Alianza Editorial.

Marshall, T.S. (1998). "Ciudadanía y clase social". En Marshall, T.S. y Bottomore, Tom (1998). *Ciudadanía y clase social*. Buenos Aires. Editorial Losada

Repetto, Fabián (2007). "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas": En Alonso, Guillermo (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires. Prometeo.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007). "Capacidades estatales: reflexiones a partir de un programa de investigación." En Alonso, Guillermo (2007). *Capacidades estatales, instituciones y política social*. Buenos Aires. Prometeo.

Sarmiento, Julio (1997). "Exclusión y ciudadanía política. Perspectivas de las nuevas democracias latinoamericanas." En revista *Ultima Década* N°8.



Viña del Mar. CIDPA

Sarmiento, Julio (1998). "Aproximaciones a la reestructuración del Estado y a los debates contemporáneos sobre política social, superación de la pobreza y lucha contra la exclusión". En revista *Ultima Década* N°9. Viña del Mar. CIDPA

Sarmiento, Julio (2003). "Crisis y reestructuración capitalista en la Argentina: de Perón a Menem". En revista *América Latina* N°3. Santiago de Chile. Doctorado en el Estudio de las Sociedades Latinoamericanas. Universidad ARCIS.



CAPÍTULO II

NUDOS CRÍTICOS EN PROGRAMAS DE INCLUSIÓN EDUCATIVA: LOS CASOS DEL PROGRAMA FINES Y DE LOS PROGRAMAS DE BECAS ESTUDIANTILES

DRA. ALICIA VILLA⁶ Y
PROFESORA CECILIA VIERA
GALEÁN⁷

1.- Introducción General

En la última década la Educación de Jóvenes y Adultos se tornó un campo de intervención para movimientos y organizaciones sociales. Junto a ellos, en la actualidad el Estado argentino asume la responsabilidad indelegable de proveer, garantizar y supervisar una educación integral, inclusiva, permanente y de calidad para todos y todas, en concordancia con lo establecido por la ley de Educación Nacional N° 26.206 y la ley de Educación Provincial N° 13.688 que consagran a la educación y el conocimiento como un bien público y un derecho personal y social garantizados por el Estado.

En el plano de las garantías ambas leyes permitieron:

- *dar creciente visibilización y protagonismo a las políticas socioeducativas del Estado en post de democratizar el derecho a la educación*
- *centrar el protagonismo del pueblo en las políticas públicas*

La gestión de políticas sociales, enmarcadas en lo que se ha dado en llamar el período pos-neoliberal, parecieran estar signadas por un

6 Dra. en Ciencias Sociales (FLACSO) Prof. y Lic. en Ciencias de la Educación (UNLP) Profesora titular del Departamento de Ciencias de la Educación (FaHCE/UNLP) carrera de la cual es su actual directora. Docente investigadora del IdIHCS/CONICET-FaHCE/UNLP en temáticas sobre políticas socioeducativas.

7 Profesora en Ciencias de la Educación (UNLP).



nuevo rasgo: la garantía de una mayor cobertura hacia los sectores pauperizados de la sociedad de carácter universal. Esto, a su vez constituye 'protecciones' más estables, en contraposición a la transitoriedad de las políticas implementadas durante el neoliberalismo.

La política social y los programas que a ella importan, se entienden en reciprocidad, implicando cada una diferentes niveles de organización (política social - macro; programa - dimensión micro)

Danani (2009) sostiene que la política social es una de las formas de intervención social del Estado que coadyuva a la producción de las condiciones de vida (...) mediante la regulación *indirecta*, en este caso en la regulación del acceso igualitario a un "objeto" específico, la educación de jóvenes, adultos y adultos mayores.

En las políticas públicas de esta última década, desde la perspectiva de Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009), el posicionamiento respecto de la educación inclusiva, conminó no sólo la atención, el interés y la movilización de actores estatales sino que produjo la intervención de la sociedad civil, traducida ésta en gran parte por organizaciones de base. Tal es caso del Programa Nacional: Plan FinEs, donde se involucraron decisiones de varias organizaciones que expresan un determinado modo de intervención, el cuál no es necesariamente unívoco, homogéneo o permanente.

Diferente es el caso de las Becas Estudiantiles, que si bien en la actualidad complementan una política universal, como la Asignación Universal por Hijo, responden a una lógica de distribución de recursos deudora de la década de 1990.

El presente capítulo, por lo tanto, tiene como objeto describir en términos globales el ciclo de implementación de ambas políticas: Plan FinEs II y Becas Estudiantiles.



2.- El Plan FINES II

2.1.- Contexto histórico de surgimiento

A partir de la gestión de Néstor Kirchner en 2003, en la República Argentina se abre un contexto de ampliación de la intervención estatal en la que la Educación de Jóvenes y Adultos, que ha ido constituyéndose en un área relevante del accionar del Estado nacional. Luego de la sanción de la Ley Educativa Nacional (2006), en el marco del Consejo Federal de Educación, se empiezan a producir documentos nodales en el área que constituyen un esfuerzo por poner en marcha políticas específicas a nivel socioeducativo.

Para el período 2007-2011 se definieron lineamientos de un “Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos” (Res. del Consejo Federal de Educación N° 22/07). Entre sus objetivos se previó la conformación de una Mesa Federal de Educación de Jóvenes y Adultos. En octubre de 2008 se definió implementar el “Plan de Finalización de Estudios Primarios y Secundarios” - FinEs- (Res. CFE N° 66/08). Ya hacia 2009, la Mesa Federal estaba integrada por las autoridades de la “Educación de Jóvenes y Adultos” de cada jurisdicción, confeccionando a su vez dos documentos normativos: “Educación Permanente de Jóvenes y Adultos (EPJA) - Documento Base” y “Lineamientos Curriculares EPJA”. A mediados de 2009 el CFE aprueba dichos documentos para la discusión (Res. CFE N° 87/09) y, en septiembre de 2010, se adoptan como marco regulatorio nacional de la modalidad (Res. CFE N° 118/10), adecuándose cada normativa según la provincia.

El diseño e implementación del Plan FinEs en la provincia de Buenos Aires, se lanzó en 2008. Un año después, se aprueba y comienza a efectuar la segunda etapa, destinada a sectores de la población que no completaron el nivel secundario (Res. DGCyE N° 3520). Este Plan continuó hasta 2011 y estuvo orientado a la Finalización de Estudios Primarios y Secundarios. En esta primera etapa (2008), el plan estuvo dirigido a:

- Jóvenes de entre 18 y 25 años que terminaron de cursar, como alumnos/as regulares, el último año de la educación secundaria y adeu-



dan materias.

- Jóvenes adultos mayores de 25 años que terminaron de cursar, como alumnos/as regulares, el último año de la educación secundaria y adeudan materias.

Por otra parte, cabe mencionar que en 2009, además de continuar con la primera etapa, se implementó la segunda etapa del Plan, destinada a los/as jóvenes y adultos mayores de 18 años que no habían iniciado o no habían terminado la primaria o la secundaria.

En lo que respecta a las *orientaciones* para los/as estudiantes (tutorías), los/as jóvenes de entre 18 y 25 años que lo desearan podían recibir acompañamiento de tutores y profesores que los guiarían en el proceso de preparación de materias. Dichas tutorías se realizaban en las escuelas sede del Plan FinEs. Asimismo, los/as estudiantes debían rendir los exámenes en la escuela donde cursaron el último año de la educación secundaria, en los turnos de examen fijados por el calendario escolar de cada jurisdicción.

Por su parte, los/as jóvenes mayores de 25 años también contaban con el apoyo de tutores y profesores para la preparación y evaluación de las materias adeudadas. Pero, a diferencia del grupo de menores de 25, la evaluación de las materias se realizaba a través de diferentes estrategias, tales como: monografías, trabajos prácticos parciales y finales, investigaciones aplicadas al sector de la producción donde se estaban desempeñando laboralmente, etc.

El acceso al Plan FinEs se realizaba a través de distintas sedes, en las que debían presentar como parte de la documentación necesaria, una constancia de la escuela secundaria donde se había cursado el último año (escuela de procedencia), en la que se debía incluir la o las materias que se adeudaban para presentar en la escuela sede asignada. Cada escuela sede estaba encargada de poner a disposición los medios necesarios para que la gestión de la documentación no sea un obstáculo para acceder al Plan. Las escuelas sede podían ser:



- Entidades: organismos públicos nacionales, provinciales o municipales; sindicatos; empresas; fundaciones; asociaciones civiles; asociaciones de fomento, etc.
- Escuelas secundarias comunes (escuelas técnicas, de bachillerato, comerciales, polimodales, etc.).
- Escuelas secundarias de adultos.

Cada escuela sede, además, ofrecía como parte del *acompañamiento* tele-clases emitidas por Canal Encuentro, tutorías virtuales a través del portal educ.ar., tutores y docentes, libros de texto provistos por el Ministerio de Educación de la Nación, módulos de estudio, material de la Campaña Nacional de Lectura, materiales y recursos tanto para docentes como para estudiantes disponibles en línea en <http://fines.educ.ar/materiales/>, una Biblioteca específica para la escuela sede del Plan FinEs y cursos gratuitos de capacitación a distancia que versaban sobre:

- 1) Técnicas de estudio: el objetivo de esta propuesta es que los/as estudiantes conozcan ciertas técnicas y adquieran los hábitos de estudio necesarios para optimizar los tiempos, organizar las tareas y construir aprendizajes significativos;
- 2) Armado de CV y búsqueda laboral: la búsqueda laboral supone varias etapas desde confeccionar un currículum vitae, buscar las ofertas laborales, enfrentarse a las entrevistas, establecer contactos, entre otras. ¿Cómo se hace?, ¿Por dónde se empieza? Éstos y otros interrogantes son los que se trabajaban en este curso, que pretendía entre otras cuestiones brindar las herramientas necesarias para abrirse paso en el mercado laboral.
- 3) Curso aplicaciones básicas de la PC: curso orientado a adquirir los conocimientos y habilidades necesarios para usar la computadora y navegar por internet realizando búsquedas de información efectivas.
- 4) Curso denominado "paquete ofimático": mediante estos cursos los/as usuarios conocerían los programas del paquete ofimático, las di-



ferentes herramientas y aplicaciones que cada uno ofrece, y podrían adquirir las habilidades necesarias para utilizarlos eficazmente tanto en el ámbito laboral como el académico.

Terminada la primera implementación del Plan en 2011, se dio viabilidad al Plan FinEs II, que también se presenta como una iniciativa conjunta entre los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social y de Educación, implementado a través de la Dirección General de Cultura y Educación de la provincia de Buenos Aires. Al momento de la presente investigación, el programa se desarrolla en 100 distritos. En el año 2012, se estimaba que el mismo contemplaba 7000 docentes, dictando clase en 4000 comisiones con 100.000 alumnos/as incriptos/as.

Para el desarrollo del trabajo de campo se entrevistó a una coordinadora provincial, con responsabilidades en políticas en la DGCyE durante la implementación del FinEs II, quien nos comenta:

Cuando estuve como Directora provincial de Políticas Socioeducativas de la Dirección General de Escuelas, tuve a cargo algunas líneas de trabajo que fueron: becas, el programa patios abiertos, CAJ, CAI, después se podría decir que cambiaron mucho estas líneas.

El FinEs, por el que me preguntás, comenzó en Buenos Aires con algunas particularidades. En su primera etapa FinEs I era sólo para quienes adeudaban materias para terminar la secundaria y otros para terminar primaria del programa "Argentina trabaja", luego en su segunda etapa – FinEs II- se amplió para todos los ciudadanos mayores de dieciocho años que no sólo quisiera terminar la secundaria sino que también quisiera empezarla, o para aquellos que nunca habían ido a la escuela, también se sumó a quienes tenían octavo y noveno año de EGB. Como vos sabrás, los FinEs en la actualidad en provincia de Buenos Aires pueden ser solicitados por asociaciones u organizaciones sociales, comunitarias, centros de fomento, centros culturales u otros, esto no sé si pasa en otras jurisdicciones.

FinEs depende de la Dirección de adultos, articulando con el Ministerio de Trabajo y el de Desarrollo Social. Esta articulación se logra concretar con los Inspectores de Adultos que son quienes dan el ok para abrir los FinEs. Esto



te lo digo así pero no es tan fácil, el trabajo que implica esto con la mirada puesta en un derecho social como lo es la educación, tuvo sus resistencias. Algunas escuelas al principio disputaron el FinEs por el tema de matrícula, pero si uno entiende que la exclusión del secundario tiene que ver con dinámicas muy sutiles y que las escuelas a veces miran para otro lado, es complejo hacerles entender que esto va más allá de la matrícula.

Por eso te decía, con el FinEs hubo que hacer todo un trabajo con mucha disputa y paciencia; lo mismo pasó con los centros de alfabetización, sobre todo que la gente pueda tomar conciencia que estos programas son eso, y que tienen un tiempo de inicio y uno de finalización.

Ni que hablar del trabajo que llevó después con los profes, sobre todo que se entendiera que los sujetos que asisten al FinEs necesitan de otra mirada, porque los adultos son diferentes, trabajan, van dos veces por semana, tienen o no changas, tienen familia y hay un montón de cuestiones... Como es un Programa relativamente nuevo y además cumple con la ley de educación nacional, los profes tienen que reelaborar la imagen que puedan tener de un alumno de secundaria, hasta te diría transformar la transposición didáctica de los contenidos pensándolos con la cotidianeidad de sus alumnos, con lo que ellos viven.

Hoy veo al FinEs desde otro lugar, ya que los abrimos, en ese momento cuando era directora, el FinEs estaba en otra dirección y no dependía de mí.

2.2.- ¿Qué problema determinó el surgimiento del FinEs?

El Plan FinEs es una iniciativa del gobierno nacional, a través de los Ministerios de Desarrollo Social y de Educación de la Nación, para la finalización de los estudios secundarios de todos aquellos que por distintos motivos no pudieron hacerlo dentro de los tiempos formales de educación.

FinEs expresa, además, la preocupación del gobierno nacional por fijar políticas educativas que se ocupen de recuperar para la población la posibilidad de acceso, permanencia y promoción, en todos los niveles y modalidades del sistema, y en particular, la decisión de realizar acciones dirigidas a promover la finalización de los estudios, sean estos primarios



o secundarios.

El Plan se desarrolla conforme el convenio marco M.E. 299/08 entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires, a fin de aunar esfuerzos tendientes a promover la educación permanente, a través del “Plan nacional de Finalización de Estudios obligatorios primarios y secundarios para Jóvenes, Adultos y Adultos mayores”, estableciéndose en la provincia de Buenos Aires con la resolución 444/12.

2.3.- El Plan FINes y los principios generales de orientación de las políticas socio-educativas.

El plan FinEs se desarrolla desde la premisa de entender la educación como un derecho de las personas y una obligación del Estado, en tanto garante de tal derecho. Siendo la educación y el conocimiento bienes públicos, constituyen derechos personales y sociales, garantizados por el Estado argentino, bajo el lema “la inclusión con calidad social es prioridad”.

La implementación del plan FinEs permite así, dar cumplimiento con la obligatoriedad de la educación primaria y secundaria, establecida en la Ley de Educación Nacional N° 26.206 y la Ley de Educación Provincial N° 13.688.

2.4.- Implementación del FinEs.

El Plan Fines como modelo de gestión conjunta (nacional, provincial, municipal) se encuentra implementando en 20 provincias del país, persiguiendo como objetivo principal garantizar la finalización de la escolaridad a jóvenes y adultos que no hayan iniciado o completado sus estudios. El mencionado Plan se inscribe en el artículo 138 de la Ley de Educación Nacional (2006) que determina que el Ministerio de Educación, de acuerdo con el Consejo Federal de Educación: *“diseñará programas a término destinados a garantizar la erradicación del analfabetismo y el*



cumplimiento de la educación obligatoria (...) para la población mayor de 18 años que no la haya alcanzado”, siendo obligatorio el nivel secundario a partir de dicho marco normativo.

Por otra parte, la organización de cada sede del Plan FinEs depende de su ubicación diferenciándose dos tipos (urbana y rural), estableciéndose una matrícula mínima por curso de quince alumnos/as en zonas urbanas, descendiendo a cinco alumnos/as en zonas rurales. Asimismo cada sede contará con un/a tutor/a de la Modalidad de Educación de adultos en el Nivel Primario, que tiene el deber de atender hasta dos grupos por semana.

En la actualidad el FinEs II, en cada orientación, ofrece cinco materias por cuatrimestre, siendo dos cuatrimestres por año. En cada Escuela Sede habrá:

- un/a secretario/a administrativo/a
- profesores/as/tutores/as por áreas y/o disciplinas

Los días y horarios de cada uno serán establecidos por cada Escuela Sede. En tanto escenario institucional, cada una de ellas recibe los materiales de difusión del Plan y los de apoyo para los/as estudiantes, que son provistos por el Ministerio de Educación de la Nación a través de las respectivas autoridades jurisdiccionales.

En cuanto a la inscripción de los/as estudiantes, cada interesado/a debe dirigirse a la escuela con un certificado de estudios de nivel primario y/o último año de secundario aprobado. También deben presentar una fotocopia de su DNI en la escuela sede del Plan FinEs, debiendo cada Escuela Sede ayudar a el/la estudiante tanto para la tramitación del certificado de estudios como en la obtención del DNI en el caso que no lo tuviera. Hasta no obtener esta documentación la inscripción será provisoria y no se le podrá acreditar ningún módulo ni área de conocimiento.

Por otra parte, el enfoque pedagógico del Plan FinEsII se despliega mediante un dispositivo tutorial que consiste en un conjunto de reglas y recursos, que organiza los espacios grupales en el contexto de un con-



trato pedagógico donde un profesor/a / tutor/a problematiza los ejes temáticos de las áreas o disciplinas de la currícula propuesta y se propone atender a los saberes significativos y a la reconstrucción del proyecto de vida de los/as estudiantes.

Los principios que configuran el enfoque pedagógico del Plan son dos, permeando también al dispositivo tutorial:

- una concepción constructivista del conocimiento
- un proceso de aprendizaje comprendido como mediación pedagógica.

La *concepción constructivista* implica reintroducir el papel autoorganizador del conocimiento de parte de los/as estudiantes en el proceso de aprendizaje, devolver el protagonismo al sujeto cognoscente que construye su subjetividad y construye una interpretación de la realidad, que es capaz de transformar el mundo y de establecer relaciones de reciprocidad con los otros seres humanos y seres vivos de su entorno ecológico y planetario.

Desde esta perspectiva, la *mediación pedagógica* se pone en juego en la interacción comunicativa entre profesor/a/tutor/a y el estudiante. Es en el encuentro entre las personas donde se genera un proceso de aprendizaje no autoritario ni paternalista. Es en un diálogo genuino, una comunicación dialógica, donde se favorece una actitud de escucha atenta al otro y se promueve la participación mediante un aprendizaje surgido del encuentro de los distintos saberes, diversas lógicas, percepciones y visiones existentes entre profesor/a/tutor/a y estudiantes.

Lo que se busca es la creación de los nexos entre los modos del saber aprendido en la experiencia cotidiana y el conocimiento escolar, la construcción del conocimiento y de una vida con sentido. Para que la mediación pueda ser considerada pedagógica tiene que promover un aprendizaje significativo y productivo con las siguientes características:

- facilitar la participación y el protagonismo de los/as estudiantes;
- partir del contexto, de la vida y experiencia cotidiana, de la práctica



social y de los saberes comunitarios, sociales y laborales de los/as estudiantes;

- promover el razonamiento y actitudes críticas y creativas;
- establecer una comunicación dialógica y abrir caminos a la escucha, expresión y comunicación;
- promover procesos de aprendizaje y obtener resultados tangibles;
- favorecer la comprensión y producción de conocimientos;
- valorar en forma constructiva los errores;
- suscitar un proceso motivador, placentero y bello;
- posibilitar la resolución de problemas de su contexto y la generación de proyectos comunitarios, sociales y laborales, basándose en la idea de que las situaciones microsociales son construidas por sus actores;
- desarrollar una actitud investigativa y un análisis crítico de la sociedad.

La modalidad de la propuesta educativa del Plan FinEs II, en esta segunda etapa, adopta un criterio de flexibilidad tal cual se aspira a lograr en todas las ofertas educativas para los/as jóvenes y adultos. La flexibilidad se encuentra facilitada por la *estructura modular* de la currícula, que permite transitar por las áreas y disciplinas con aprobaciones parciales por módulos, acorde con los ritmos y tiempos de aprendizaje requeridos por los/as estudiantes y sus circunstancias. En consecuencia, el proceso de aprendizaje no está concebido para que necesariamente se desarrolle con un ritmo anual. De esta forma, la estructura modular y la certificación de las aprobaciones parciales expresan una potencialidad tal que permitirán a los/as estudiantes iniciar, discontinuar y retomar su itinerario formativo partiendo del reconocimiento de los saberes adquiridos y reorganizar el tiempo presencial que se requiere, favoreciendo la gestión de los propios procesos de aprendizajes.

El curriculum propuesto es abordado desde una comprensión flexible



que permitirá realizar un plan de trabajo para cada estudiante elaborando un itinerario formativo acorde con sus trayectorias educativas. Esta modalidad de implementación curricular desafía la trayectoria única, ideal y modelo prevista por la currícula escolar común y permite adaptar la propuesta a las necesidades, recorridos y experiencias de los sujetos a educar.

La elaboración del plan de trabajo y las consiguientes aprobaciones parciales de módulos, áreas y disciplinas facilitará tanto el ingreso y el reingreso así como también la movilidad de las y los estudiantes dentro del sistema educativo a nivel del territorio nacional, garantizando de esta forma su continuidad y la posibilidad de completar la educación secundaria sin tener la necesidad de volver a cursar módulos ya aprobados. A su vez, si la o el estudiante necesitase apoyo, las tutorías serán espacios grupales donde el profesor/a/tutor/a de cada área y disciplina problematizará ejes o núcleos temáticos definidos por la currícula y los saberes de los/as estudiantes y acordados en un contrato pedagógico. En otros términos, los diseños curriculares por áreas y disciplinas deberán inquietar a los saberes de los/as estudiantes y junto al tutor/a problematizarán el propio conocimiento para producir uno nuevo.

De esta manera, las tutorías tienen por finalidad orientar y coordinar a las y los estudiantes en la búsqueda de los conocimientos que le permitan aprender con autonomía y, a la vez, se sientan sujetos históricos del proceso del aprendizaje. En el dispositivo tutorial la o el estudiante confronta sus propias ideas y tiene la posibilidad de ejercer un juicio crítico ante el saber institucional y la realidad que se le presenta en su vida cotidiana.

Las tutorías se organizan por áreas de conocimiento y/o disciplinas y cada una de ellas establece los contenidos y capacidades a lograr para finalizar un módulo. De esta manera, una tutoría puede tener diferentes estudiantes cursando diversos módulos, según sea el contrato pedagógico.

Cada profesor/a/tutor/a establecerá con cada estudiante el contrato pe-



dagógico que estipulará los saberes adecuados o necesarios para la propuesta FinEs. Para determinar dichos saberes se debe tener en cuenta:

-el diseño curricular, que constituye la normativa común para finalizar el secundario y establece aquello que la propuesta debe asumir.

-los intereses, expectativas, saberes laborales, sociales y escolares del y de la estudiante ya que los diseños curriculares son productos históricos y sociales que se redefinen y resignifican en cada sujeto.

En el contrato pedagógico se definirán las reglas de funcionamiento de cada tutoría, las responsabilidades que tienen tutor y estudiante, el tiempo que se estima para realizar las tareas de los módulos y las secuencias modulares que se pueden establecer en el tiempo tutorial previsto. Para la construcción del contrato pedagógico el profesor/a/tutor/a cuenta con una serie de instrumentos para el diagnóstico que fueron diseñados para ayudar a realizar una primera aproximación sobre los conocimientos que ya tienen las y los estudiantes.

Una vez aplicados estos instrumentos el/la docente contará con la información suficiente y necesaria para dialogar y establecer con cada estudiante el contrato pedagógico. Estas cuestiones se deben encontrar en el Plan de Trabajo diseñado por cada docente.

El Plan de Trabajo comprende las estrategias más idóneas para la promoción y producción de los aprendizajes en la que el profesor/a/tutor/a actuará como mediador del proceso. Incluye, también, la propuesta de actividades y la definición de formas y tiempos de evaluación. Es necesario que a la hora de diseñar el plan de trabajo se tengan en cuenta no sólo las necesidades de las y los estudiantes sino también sus posibilidades concretas.

El plan de trabajo es el organizador del proceso de estudio, por lo que debe contemplar una etapa diagnóstica, entrevista inicial y evaluación diagnóstica, cuyo instrumento debe estar organizado a partir de las disciplinas y áreas de conocimiento incorporando contenidos de:

- Lengua



- Matemática
- Inglés
- Ciencias Sociales
- Ciencias Naturales.

En el área de Inglés se evaluará el grado de desempeño en las siguientes habilidades:

- Comprensión lectora
- Usos del idioma
- Producción escrita

El Plan de Trabajo debe contemplar la formulación de un cronograma tanto para las actividades de tutoría, las actividades autónomas del o de la estudiante y/o los trabajos grupales. Las fechas a establecer para el estudio de los materiales y para realizar las actividades son básicamente fechas personales del o de la participante que se fijan para su organización.

Las fechas para la evaluación del proceso y de los productos parciales y la fecha para la evaluación de la propuesta/proyecto o trabajo final, deben establecerse a través del acuerdo entre el o la estudiante, el profesor/tutor y las autoridades de la Escuela Sede.

Por otra parte, todo profesor/tutor es un docente que se constituye en un referente según las áreas del conocimiento y disciplinas que deberán transitar los y las estudiantes acorde con la currícula propuesta. Esto lo pone ante un desafío central: la construcción de un vínculo pedagógico basado en la confianza mutua entre él y el/la estudiante.

La evaluación en el Plan FinEs II como instancia de aprendizaje es producto de una construcción particular, que pone en juego una dimensión normativa (cuánto debe aprender en determinado nivel o ciclo) y una dimensión singular (cuánto y cómo ha logrado el sujeto apropiarse en la práctica de determinados contenidos). Desde esta



perspectiva y reconociendo el trabajo del personal docente que lleva a cabo las tareas pedagógicas frente a los/as estudiantes, se propone que cada profesor/tutor elabore la evaluación final por módulo, la cual es imprescindible que el/la estudiante apruebe para poder acceder al módulo siguiente de esa disciplina/área de conocimiento.

Toda evaluación debe ser congruente con el enfoque pedagógico de la propuesta educativa. Por este motivo en el caso del Plan FinEs II, tendrá que permitir valorar un aprendizaje basado en el papel autoorganizador del conocimiento y en el protagonismo de parte de las/los estudiantes como constructores de su subjetividad y de una interpretación de la realidad capaz de transformarla. Es decir, no tiene por función estimar la adquisición de conocimientos sinsentido ni saberes descontextualizados para los/as estudiantes.

La estructura curricular propuesta para FinEs II secundaria obedece a la necesidad de definir circuitos diferenciados de ingreso, en virtud de la consideración de los trayectos previos acreditados dentro del sistema por los alumnos participantes. Con el objetivo de brindar la inclusión y la posibilidad de cursado según las trayectorias educativas anteriores se han establecido tres planes distintos: Plan "A", "B" y "C".

En la organización de los Planes se diferencian espacios curriculares propios de cada ciclo, en primer lugar al Ciclo Básico Unificado y en segundo término el Ciclo de Especialización dichos espacios se conforman a partir de distintas disciplinas y áreas.

- Plan A

Permite recorrer el primer tramo de la educación media (EGB 3) o 1ro y 2do año de la secundaria. Garantiza una formación que desarrolle y fortalezca en el/la alumno/a un núcleo de competencias básicas comunes que le permitan actuar en distintos ámbitos con responsabilidad y espíritu crítico, adquirir competencias intelectuales, éticas y prácticas socialmente significativas.

Las trayectorias anteriores a acreditar son: Estudios de nivel primario completos o educación general básica 1 y 2 (EGB 1 y 2)



- Plan B

La propuesta pedagógica de este Plan brinda la posibilidad de inicio al Ciclo de Especialización. Constituye una oferta que contempla las demandas del ámbito socio/laboral, en función del desarrollo de nuevas potencialidades dentro del área ocupacional.

Las trayectorias anteriores a acreditar son: aprobado el 1er año de secundario de adultos, 2do año completo del nivel secundario o aprobado la educación general básica (EGB3).

- Plan C

Posibilita la continuidad de la propuesta formativa en lo que refiere al "área profesional", vinculada a campos de conocimientos de diversas disciplinas que conforman la *orientación* que, a su vez, se asocia al mundo laboral de las/los participantes. La inclusión de las disciplinas que componen el plan de estudio se asocia a las asignaturas establecidas en el currículum vigente para el nivel medio de la modalidad adultos (presencial).

Las trayectorias anteriores a acreditar son: aprobado 2do año de adultos⁸, 3er año del nivel secundario o 1er año del polimodal.

8 Nos referimos a los Planes de Adultos de 3 años que se rigen por la Res. 206/83. Cada jurisdicción deberá decidir en el caso de contar con planes de 4 años de duración.



Cuadro 1: Estructura del Plan FinEs Secundaria

Planes			Módulos
Plan A	B	C	Intruductivo
			Lengua 1 Inglés 1 Matemática 1 Ciencias Naturales 1 Ciencias Sociales 1
			Lengua 2 Inglés 2 Matemática 2 Ciencias Naturales 2 Ciencias Sociales 2
			Lengua 3 Inglés 3 Matemática 3 Ciencias Naturales 3 Ciencias Sociales 3
	B	C	Área Tecnológico Profesional 1
Plan A	Plan B		Lengua 4 Inglés 4 Matemática 4
			Matemática 5 Ciencias Naturales 4
			Lengua 5 Inglés 5 Ciencias Sociales 4
		Plan C	Lengua 6 Inglés 6 Matemática 6
			Matemática 7 Ciencias Naturales 5
			Lengua 7 Inglés 7 Ciencias Sociales 5
			Área Tecnológico Profesional 2



2.5 Normativa / Resoluciones / Disposiciones Legales

Durante la década del '90 en Provincia de Buenos Aires existía una amplia diversidad de Planes de Estudios vigentes para el nivel medio de adultos, haciéndose necesario un Plan de Bachillerato para Adultos que unificara tales planes. El 7 de diciembre de 1995 la Resolución N° 6321 resuelve dar viabilidad al Plan, atendiendo a las características de la matrícula destinataria, organizándose el mismo en tres años, con una orientación especializada para integrarse a la realidad productiva, en pos de una rápida inserción laboral y/o el acceso a estudios superiores. Entre las orientaciones existentes, se podía optar por: Ciencias Sociales; Gestión y Administración; Ciencias Naturales, Salud y Ambiente, o bien Producción de Bienes y Servicios. Cabe mencionar que en la misma Resolución, en los Anexos I y II, constaban los fundamentos generales de cada orientación, con régimen cuatrimestral; la carga horaria de cada una, la nómina de materias, los contenidos mínimos (aún vigentes para los Planes FinEs 1 y 2), los mecanismos de equivalencias, requisitos de asistencia, sistema de promoción, etc.

Ya hacia el año 2008, el Plan FinEs II había sido lanzado con Jurisdicción Nacional y se había implementado en Provincia de Buenos Aires, por la Dirección General de Cultura y Educación, en 2009. El 20 de Octubre de 2010, la Resolución N°3520/10 amplía el derecho a la educación con la inclusión de jóvenes, adultos y adultos mayores que formaran parte de las Cooperativas "Argentina Trabaja" y aquellas entidades gremiales que nucleaban a los trabajadores organizados, al Plan FinEs2. Así mismo esta Resolución también contempla que a partir de septiembre de 2010, cada propuesta educativa aprobada, en tanto aperturas de sedes, debe sostenerse en territorio bonaerense por un lapso mínimo de cinco años. Al mismo tiempo establece adecuaciones pedagógicas para el Plan FinEs Primaria, ofreciendo prioridad a los jóvenes, adultos y adultos mayores de las Cooperativas "Argentina Trabaja y trabajadores organizados".

En la Resolución del 13 de Junio de 2011, refrendando la Resolución N° 3520/10, se puede leer sobre la creación de un área especializada para la educación de adultos:



“Que a fin de garantizar la formación académica estipulada en la Resolución 6321/95 para la terminalidad del nivel secundario adultos de la población bonaerense que forma parte de las Cooperativas de “Argentina Trabaja” y de aquellas entidades gremiales que nuclean a los trabajadores organizados, como parte de una propuesta educativa de aplicación provincial inclusiva, con calidad y equidad (...) es necesario ordenar la implementación del Área de Formación Especializada del Bachillerato Orientado para Adultos que garantice niveles académicos acordes con las necesidades y requerimientos sociales, tecnológicos y laborales y, que a la vez garanticen al estudiante la prosecución de estudios superiores”

A partir de la Resolución del 16 de Abril de 2012, en atención a la Ley de Educación Nacional N° 26.206, la Ley de Educación Provincial N° 13.688 y el Convenio Marco N° 299/08 suscripto entre el Ministerio de Educación de la Nación y la Provincia de Buenos Aires, se resolvió aprobar la implementación para el año 2012 del Plan Fines, a través del “Plan Provincial de Finalización de Estudios Obligatorios” para la educación primaria y secundaria de jóvenes, adultos y adultos mayores; cuya apertura, diseño, implementación y coordinación está a cargo de la Subsecretaría de educación, a través de la Dirección Provincial de Educación Primaria y la Dirección de Educación de Adultos.

Así mismo, la disposición del 8 de Agosto de 2012 N° 99/12 resuelve aprobar la Tabla de Correspondencia entre años aprobados de los diversos Planes de Estudio Secundarios, para el ingreso de estudiantes jóvenes, adultos y adultos mayores.

Si bien el marco regulatorio arriba descripto contempla todas las resoluciones atinentes al Plan FinEs II, en algunos distritos además, como por ejemplo el de la ciudad de La Plata, se solicita la firma de un “Certificado de Compromiso” que establece, entre otras cuestiones, las obligaciones docentes y disposiciones generales respecto de la matrícula de alumnos/as, estrategias didácticas orientadas a adultos y el pago de los salarios:

-Los docentes tienen conocimiento de que el FINES 2, es un Programa Na-



cional que implementa la Pcia. De Bs. As. por convenios Nación–Provincia e Interministerios (MEN-MDS-DGCyE). Dado que no forma parte de la Planta estable del sistema educativo de la PBA, los docentes no pueden hacer uso del ART. 114 del Régimen de Licencias, debiendo, en caso de tener que inasistir, informarlo a la Inspectora y a la Coordinadora Administrativa quienes evaluarán la/s inasistencia/s. No obstante ello deberán recuperar las horas y en caso de licencia de larga duración que le imposibilite la concurrencia a las clases presenciales, deberá presentar la renuncia al cargo.

La Coordinadora administrativa confecciona los contralores para los haberes según lo indica la coordinación central del Programa. Respecto de la liquidación de haberes, la misma no es responsabilidad de la Inspección, ni de la coordinación local del Programa, ni de la Jefaturas distrital o regional, sino del Nivel central de la DGCyE de la PBA.

Se aclara que según criterio adoptado por el nivel central, los haberes son equivalentes a la remuneración que se percibe por hora cátedra en el nivel secundario, considerando la antigüedad del docente en el sistema educativo formal y demás cargas reglamentarias.

(Certificado de Compromiso 2013).

2.6.- Actores e instituciones involucradas / Entramado de actores estructurales

La ejecución y puesta en marcha del FinEs II involucra al Ministerio de Educación Nacional, en tanto actor político, quien celebra convenios con otros organismos estatales: el Ministerio de Desarrollo Social Nacional, y los ministerios de educación provinciales, y en algunos casos también a los Municipios. A su vez también se establecen convenios con entidades sociales, tal es el caso de la Central General del Trabajo (CGT).

El Ministerio de Educación de la Nación realiza convenios con las jurisdicciones que deciden implementar el Plan, en los que se establece que la jurisdicción se compromete a designar:

- una Escuela Sede por Departamento



-
- profesores tutores
 - referentes administrativos

Establecer:

- cuáles serán los destinatarios que prevé abarcar en esta etapa
- el plan de estudio a través del cual se otorgará la certificación
- cantidad de horas destinadas a tutorías por cada área y disciplina

Además, las jurisdicciones deberán acompañar con el marco normativo necesario para dar validez a las certificaciones que otorguen, sean de terminalidad de nivel de estudios o de aprobaciones parciales ya sea de ciclos o de módulos y/o disciplinas y áreas de conocimiento.

A su vez, el Ministerio de Educación de la Nación se compromete a:

- asignar los recursos económicos para el pago a profesores tutores y secretarios administrativos y para los gastos operativos de cada escuela sede.
- brindar materiales de apoyo para las tutorías
- brindar recursos para la capacitación de profesores tutores y secretarios o referentes administrativos que necesite cada jurisdicción.



2.7.- Nómina de materias

Ver cuadros adjuntos:

BACHILLERATO PARA ADULTOS
ORIENTACIÓN: CIENCIAS SOCIALES
PLAN DE ESTUDIO

FORMACIÓN	ASIGNATURA	CARGA HORARIA			
		1ro.	2do.	3ro.	
General o de Fundamentación	Lengua y Literatura	3	3	3	
	Inglés	2	2	2	
	Matemática	3	3	3	
	Cs. Sociales	Historia-Geografía	3	3	-
		Educación Cívica	2	-	-
		Problemática Social	-	-	3
		Contemporánea	-	-	-
	Cs. Naturales	Biología	3	-	-
		Física	-	2	-
		Química	-	-	2
Informática	2	2	2		
	Subtotal	18	15	15	
Orientada	Sociología	3	-	-	
	Ciencias Políticas	-	3	-	
	Psicología	3	-	-	
	Filosofía	-	-	3	
	Comunicación y Medios	-	-	3	
	Metodología de la Investigación	-	3	-	
	Subtotal	6	6	6	
Especializada		2	5	5	
	Total	26	26	26	

Los contenidos y prácticas de las horas destinadas a la Formación Especializada serán determinadas por cada establecimiento educativo acorde con el Proyecto Institucional.



BACHILLERATO PARA ADULTOS
ORIENTACIÓN: GESTIÓN Y ADMINISTRACIÓN
PLAN DE ESTUDIO

FORMACIÓN	ASIGNATURA	CARGA HORARIA			
		1ro.	2do.	3ro.	
General o de Fundamentación	Lengua y Literatura	3	3	3	
	Inglés	2	2	2	
	Matemática	3	3	3	
	Cs. Sociales	Historia-Geografía	3	3	-
		Educación Cívica	2	-	-
		Problemática Social	-	-	3
		Contemporánea	-	-	-
	Cs. Naturales	Biología	3	-	-
		Física	-	2	-
		Química	-	-	2
Informática	2	2	2		
	Subtotal	18	15	15	
Orientada	Contabilidad	4	-	-	
	Organización y Administración de Empresas	2	-	-	
	Derecho	-	4	-	
	Administración Personal	-	2	-	
	Legislación Impositiva	-	-	3	
	Economía	-	-	3	
	Subtotal	6	6	6	
Especializada		2	5	5	
Total		26	26	26	

Los contenidos y prácticas de las horas destinadas a la Formación Especializada serán determinadas por cada establecimiento educativo acorde con el Proyecto Institucional.



BACHILLERATO PARA ADULTOS
ORIENTACIÓN: CIENCIAS NATURALES, SALUD Y AMBIENTE
PLAN DE ESTUDIO

FORMACIÓN	ASIGNATURA	CARGA HORARIA			
		1ro.	2do.	3ro.	
General o de Fundamentación	Lengua y Literatura	3	3	3	
	Inglés	2	2	2	
	Matemática	3	3	3	
	Cs. Sociales	Historia-Geografía	3	3	-
		Educación Cívica	2	-	-
		Problemática Social Contemporánea	-	-	3
		Subtotal	18	15	15
	Cs. Naturales	Biología	3	-	-
		Física	-	2	-
		Química	-	-	2
Informática		2	2	2	
Subtotal		18	15	15	
Orientada	Educación para la salud	2	2	2	
	Recursos Naturales y problemática Ambiental	2	2	-	
	Política de Educ. Sanitaria	-	-	2	
	Metodología de la Investigación	-	2	-	
	Psicología	2	-	-	
	Sociología	-	-	2	
	Subtotal	6	6	6	
Especializada		2	5	5	
Total		26	26	26	

Los contenidos y prácticas de las horas destinadas a la Formación Especializada serán determinadas por cada establecimiento educativo acorde con el Proyecto Institucional.



BACHILLERATO PARA ADULTOS
ORIENTACIÓN: PRODUCCION DE BIENES Y SERVICIOS
PLAN DE ESTUDIO

FORMACIÓN	ASIGNATURA	CARGA HORARIA			
		1ro.	2do.	3ro.	
General o de Fundamentación	Lengua y Literatura	3	3	3	
	Inglés	2	2	2	
	Matemática	3	3	3	
	Cs. Sociales	Historia-Geografía	3	3	-
		Educación Cívica	2	-	-
		Problemática Social Contemporánea	-	-	3
		Biología	3	-	-
	Cs. Naturales	Física	-	2	-
		Química	-	-	2
	Informática	2	2	2	
		Subtotal	18	15	15
Orientada	Economía y procesos Productivos	2	2	2	
	Tecnología y Sociedad	2	2	2	
	Recurso Humano	-	-	2	
	Ciencias básicas aplicadas a la producción	2	2	-	
	Subtotal	6	6	6	
Especializada		2	5	5	
Total		26	26	26	

Los contenidos y prácticas de las horas destinadas a la Formación Especializada serán determinadas por cada establecimiento educativo acorde con el Proyecto Institucional.

2.8.- Convocatoria de los y las docentes

El Plan FinEs II realiza convocatorias e incorporación docente mediante los siguientes procedimientos: presentación de proyectos pedagógicos (a ser evaluados), selección por puntaje, siguiendo las pautas del estatuto docente y los actos públicos. La convocatoria docente se lleva adelante a



través de la Secretaría de Asuntos Docentes y la asignación del puntaje la realiza el inspector correspondiente, a partir de la presentación de su título habilitante, currículum y una propuesta pedagógica (Res. DGCYE N° 3520). Cada docente es contratado por cuatro meses debiendo renovar su obra social de manera cuatrimestral, sin contar con cobertura en épocas de receso escolar. Por el momento no se efectiviza el pago por “zona desfavorable” así como tampoco está contemplada la posibilidad de solicitar licencias. En caso de ausentarse cada docente debe recuperar las clases a las que no asistió, incluso si estas ausencias fueran a causa de enfermedad, embarazo, adhesión a un paro, o cualquier otra situación prevista en el estatuto vigente. Por otra parte, los años trabajados en el Plan Fines 2 no son contemplados como antigüedad docente para el resto del sistema educativo.

Como detallamos párrafos más arriba, cada docente realiza la presentación de proyecto pedagógico que debe elaborarse en base a la selección y adecuación de contenidos presentes en la Res. DGCYE N° 6321/95.

A lo largo del informe se podrá observar, no obstante, que la implementación municipal le otorga otra impronta organizativa a FinEs.

2.9.- El Estado Municipal como actor del FinEsII

Es importante considerar que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, la relación con las organizaciones sociales para la implementación del FinEs depende no sólo del Estado Provincial sino, principalmente, del Estado Municipal.

En tal sentido, las modalidades de implementación del FinEs II ya sean las condiciones para su apertura, la provisión de los cargos docentes o la política salarial resultan aspectos distintivos de la modalidad de implementación nacional y provincial.

Por lo que se deduce que, probablemente, la oferta educativa que haga cada FinEs II, en función de la dependencia formal, puede ser diferente. Si bien la diversidad de la propuesta no es en sí misma un problema, sí



puede considerarse problemática en la medida en que genere situaciones de inequidad e injusticia para con estudiantes y trabajadores/as.

En la implementación municipal se observa que

- Para la implementación provincial, la Jefatura de Inspección regula el acceso a los cargos (como lo hace con cualquier otra escuela): los profesores tienen que tener el 50% de la carrera realizada o estar recibidos, presentar el proyecto pedagógico que va a concurso y luego se evalúa junto con sus antecedentes. En cambio el municipio no hace concursos, tampoco evalúa los proyectos, sólo se convoca a los docentes (tengan o no el 50%) y se firma el acta de las horas.
- Otro aspecto que diferencia la implementación provincial de la municipal en relación a los docentes, considerando la perspectiva pedagógica, es que el Plan pensado desde Ministerio de Desarrollo Social junto con la DGCyE, ofrece un espacio de talleristas para trabajar la relación profesores, territorios e instituciones, cuestión que no se observa en la implementación municipal.
- El trabajo de los profesores resulta mucho más precario e informal en la implementación Municipal que en la que hace la Provincia a través de la DGCyE.
- En la implementación municipal el Ministerio de Desarrollo Social tiene mayor incidencia que la Dirección General de Escuelas, por lo tanto, el Plan, a través de la formación de los talleristas, lo que gana en perspectiva territorial y de inclusión social, pierde en perspectiva de proyecto pedagógico y de calidad educativa.
- En las dos modalidades de implementación el espacio físico y luego las condiciones mínimas de funcionamiento resultan una limitante, puesto que la consecución de estos recursos queda en manos de los coordinadores municipales o de las propias organizaciones. Algunos espacios resultan conflictivos territorialmente.



2.10.- Análisis de la lectura sobre el Plan: El FinEs II en las voces de los actores

La cobertura, llegada del plan a las/los habitantes , se ha ido ampliando en cada distrito haciéndose notable tanto en Provincia de Buenos Aires como en la Ciudad de la Plata. Con la finalidad de poder conocer el funcionamiento interno de los FinEs II, se realizaron un conjunto de entrevistas a responsables organizaciones sociales, docentes y alumnos ubicados en el Partido de La Plata. Las mismas se encuentran en su totalidad en el Anexo II. Por razones de confidencialidad del informe se cambiaron los datos de los entrevistados.

A fin de poder comprender la dinámica jurisdiccional del plan se incluye a una referente de la aplicación de FinEs II a nivel Municipalidad de La Plata, ya que la misma permite conocer la articulación con otro actor fundamental del plan: el Estado Municipal.

Se dará cuenta de la perspectiva de los actores, organizando sus conclusiones en términos de **aspectos positivos y nudos críticos**.

- La perspectiva de los referentes de las organizaciones.

Aspectos positivos

- Es un Plan que llega a mucha gente, se observa que las matrículas suben anualmente
- Es un Plan que pretende democratizar la educación de adultos
- Que atrae a gente que hace muchos años había abandonado su escolaridad
- Que aloja a las juventudes excluidas de la tradicional educación de adultos
- El Plan propone flexibilidad horaria
- El Plan, junto a otras actividades, permite ampliar los horizontes de los/las alumnos/as
- Durante este año comenzaron a egresar los primeros alumnos de la



cohorte 2011

- La certificación de Secundario terminado también amplía horizontes laborales

Nudos críticos

- Si bien el crecimiento de matrícula es un dato más que interesante, la problemática comienza cuando el espacio físico no es suficiente para cubrir a toda la gente que desea ingresar. Por ejemplo en algunas sedes, tienen alumnos/as anotados como para abrir dos cursos más, pero no disponen del espacio físico
- El abastecimiento de mobiliario queda librado a lo que cada sede pueda conseguir
- El único presupuesto con el que cuenta el Plan es el sueldo docente

- La perspectiva de los docentes

Aspectos positivos

- Es la primera experiencia docente, aún de estudiantes, por lo tanto provee trabajo a muchos jóvenes.
- Permite hacer experiencia y otorga formación específica para el trabajo con adultos
- el Plan es un espacio laboral emergente, que implica desafíos pedagógicos nuevos
- El plan es de fuerte inclusión social y hay adhesión de los docentes a esta perspectiva.

Nudos críticos

- El control de la asistencia de los profesores depende de cada referente o encargado de sede, si los referentes no se encuentran en el momento de la clase, el registro se torna confuso y eso acarrea problemas salariales
- El pago de los salarios sea cuatrimestral, semestral y/o anual



-
- La cobertura de la obra social
 - La ausencia de ART
 - La discontinuidad de las capacitaciones para el programa.

- La perspectiva de los alumnos

Aspectos positivos

- La carga horaria de cursada es compatible con la actividad laboral
- La flexibilidad horaria que ofrecen los docentes y también el contrato didáctico
- El compañerismo y la solidaridad
- La amplitud de canales de comunicación extra clase
- Existe una valoración del aprendizaje y de la posibilidad de ampliar los conocimientos
- El encuentro con otros

Nudos críticos

No se mencionan en las entrevistas.

- La presencia del Estado Municipal (a partir de la coordinación administrativa)

Aspectos positivos

- Es un plan de alcance nacional con miras al cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria
- Los cursos funcionan en los 3 turnos de mañana, tarde o vespertino, según cada sede, lo cual respeta las posibilidades de las/los usuarias/os



- La experiencia formativa del docente es en sí misma enriquecedora y desafía las pedagogías tradicionales
- La militancia de los actores como factor que permite ir mejorando las condiciones de desarrollo del plan

Nudos críticos

- La gestión de espacios físicos y de mobiliario
- La capacitación docente que no contempla la necesidad del trabajo territorial
- El presupuesto del Plan que no prevé otros recursos más que los salariales
- Las bifurcaciones de acciones políticas pueden ocasionar conflictos territoriales
- La cumplimentación de los requisitos por parte de los docentes para el acceso a las horas
- El acceso a las horas y las eventuales discrecionalidades
- La relación profesores y territorio y la comprensión hacia el mismo.

Es importante aclarar que las entrevistas no pretenden agotar el universo de la experiencia ya que las mismas resultan insuficientes para identificar regularidades con miras a evaluar el funcionamiento de los FINES.

2.11.- Problemáticas detectadas/nudos problemáticos (Síntesis)

A continuación se señalan algunos nudos problemáticos detectados en el plan FinEs II

- Se observa una situación de injusticia curricular para con los usuarios del FinEs. Los contenidos a trabajar en el Plan FinEs2 están basados en la resolución N° 6321/95 que data de 1995, contenidos que están más ligados a los programas de la década neoliberal. La



provincia de Buenos Aires, para el nivel Secundario produjo, a partir del año 2006, una importante reforma curricular que no se ha incorporado a los FinEs, por lo tanto quienes hacen la secundaria en este circuito no recorren los mismos saberes que aquellos que transitan por una Secundaria regular. De todos modos es importante señalar que tal situación de injusticia no solo afecta a las/los alumnas/os de FinEs II sino también a cualquier sujeto que transita la escuela Secundaria en la Modalidad Adultos en la provincia.

- › Con relación al reclutamiento de los docentes, si bien no encontramos fuentes documentales que atestigüen sobre la claridad de los actos públicos para cubrir las horas/módulos, la toma por parte de los docentes suele ser irregular ya que incluso se realizan tomas de posición de horas sin propuesta pedagógica y/o puntaje necesario. Al mismo tiempo se observa que el Estado Provincial y el Estado Municipal toman criterios diferentes para la cobertura de horas. La provincia emula el ingreso a la docencia que se efectúa para otras modalidades de educación (puntaje, presentación de proyectos, evaluación, antecedentes docentes, acto público) mientras que los Municipios parecen hacer un nombramiento discrecional entre aquellos “que llegan” hasta el lugar donde se presentan las propuestas.
- › Es importante señalar la precariedad laboral de los docentes y responsables de la ejecución de FinEs. El cobro del salario al terminar el cuatrimestre, las contradicciones entre la entrega de la Obra Social (IOMA) y su uso efectivo, genera desventajas laborales que tienden a profundizar la idea socialmente difundida de que el FinEs es una oferta educativa “de segunda.” Además, la no cobertura de ART en periodos de receso, vacaciones gozadas o el “desconocimiento” de los años trabajados dentro del Plan FinEs (en tanto antigüedad y aportes jubilatorios) podrían generar algunas inseguridades e inequidades en el trabajo docente.
- › La formación de los docentes es otro aspecto crítico del plan. Si bien la misma está a cargo de Desarrollo Social y dispone para los Profe-



sores una serie de materiales de apoyo diseñados para el programa, esto mismo presenta al menos dos inconvenientes: por un lado, la formación en los aspectos territoriales y de políticas de inclusión social es importante para la toma de conciencia de la situación objetiva de los usuarios, pero no puede limitarse solo a esporádicos talleres anuales. Por otra parte, la formación disciplinar se limita a un conjunto de materiales (cartillas) diseñados centralmente (desde el Ministerio Nacional) por lo tanto descuida las particularidades territoriales y federales que debieran ser un componente del Plan.

- En la misma línea, un nudo crítico es la articulación de carteras en torno al desarrollo del Plan. La presencia del Estado Nacional representado por el Ministerio de Desarrollo Social y de Educación de la Nación, la presencia de la DGCyE en el caso de la provincia de Buenos Aires y la presencia de los Estados municipales se observa en forma territorialmente fragmentada.
- Dicha fragmentación redundante en una disparidad de la oferta y de la calidad de la misma. Y al mismo tiempo, deja en manos de las organizaciones sociales, aspectos que consideramos corresponden al Estado.
- Un aspecto central a observar resulta de las condiciones de apertura de los FinEs con relación a las sedes, la calidad de los edificios, la provisión de mobiliario, de materiales didácticos. Al quedar estas cuestiones sujetas a la capacidad de las Organizaciones, se estarían generando ciertas disparidades en las ofertas.
- Si bien el plan convoca a una cantidad muy significativa de usuarios, no se observan estadísticas serias respecto de cuantas personas ingresan, cuantas egresan, que condiciones de deserción se presentan. No se observa que se hayan construido indicadores de evaluación del plan, considerando que el mismo se encuentra en su etapa final de implementación.
- La difusión del Plan y el conocimiento sobre el mismo parece ser complejo para quienes no poseen información alguna, no es fácil



encontrar afiches que socialicen el Plan, la información en folletos es casi inexistente y sólo está disponible en algunas Escuelas Sedes, en donde encontrar a los referentes que puedan brindar información es complejo. Por lo tanto, la responsabilidad del reclutamiento de los estudiantes queda sujeta a la capacidad de movilización de las organizaciones. Se prevén algunos apoyos para ello, pero resultan insuficientes.

- › El plan carece de apoyos sistemáticos para estudiar las trayectorias de los estudiantes y para revisar la incidencia del FinEs en su proyecto de vida. En tanto política de terminalidad de estudios debería poder evaluar si dicha terminalidad es efectiva y si redundaría en una mejora para los sectores destinatarios.
- › Existe una tensión entre la oferta de FinEs II, los Bachilleratos Populares y las Escuelas Secundarias de adultos, que no viene resolviéndose a favor del FinEs. Dicha tensión la vemos como una responsabilidad de la DGCyE y de la Modalidad de Adultos respecto de generar condiciones igualitarias universales para la población de adultos que desean terminar sus estudios.
- › La existencia del FinEs en sí mismo, su institucionalización, es un núcleo problemático en la medida en que interpela a todo el sistema escolar y sus posibilidades de inclusión. Cabe preguntarse si estos planes debieran existir por siempre, o en la medida en que las escuelas Secundarias y la modalidad de Adultos cumplan con las funciones para las que están siendo pensados, el FinEs debiera desaparecer.
- › Si bien se ponderan las propuestas de enseñanza que desafían e interpelan los formatos escolares regulares y que flexibilizan la organización educativa atendiendo a las particularidades de la población usuaria, dicha flexibilidad no puede ser interpretada como menos educación o informalidad.
- › En la misma línea es importante señalar que se ha observado en algunos casos una reproducción de los modelos pedagógicos tra-



dicionales basados en la centralidad del docente, la idea que existe una sola manera de enseñar y de aprender, la estandarización de contenidos; aspectos todos estos que parecen desconocer la importante heterogeneidad que presentan los adultos en contextos de escolarización. En tal sentido el programa adolece de instancia de revisión de las secuencias didácticas tendientes a atender tal heterogeneidad. Si bien el FinEs se considera un dispositivo que actúa de manera independiente respecto de la Escuela Secundaria, su diseño termina de modificarla.

- › Finalmente, consideramos necesaria la construcción de una mirada territorial respecto de la implementación de los FinEs, que permita una cierta autonomía de la provincia para apropiarse de los contenidos, las formas de implementación y de cooperación con las organizaciones de base.

3.- Becas Estudiantiles

3.1.- Antecedentes de la política nacional y contexto de surgimiento

El Programa Nacional de Becas Estudiantiles fue creado en 1997 e integró, junto al Plan Social Educativo, un conjunto de políticas públicas compensatorias⁹ desarrolladas por el Ministerio de Educación con posterioridad a la Sanción de la Ley Federal de Educación.

El objetivo original fue incidir en la retención de la población adolescente que abandonaba la escolarización por razones socioeconómicas. Para ello, el programa se proponía crear condiciones para que los jóvenes permanecieran en el 3er ciclo de EGB y Polimodal, impactando en el rendimiento académico de los alumnos, estimulando la asistencia y promo-

9 Entendidas como políticas focalizadas en individuos y poblaciones identificados con determinados problemas sociales. Se opone a las políticas universales (como la AUH o el Programa Conectar Igualdad, que tiene como beneficiarios a todos los jóvenes en la franja etaria o con características determinadas)



ción más allá de lo estipulado dentro de la obligatoriedad¹⁰. El programa presumía que la permanencia de los jóvenes en el sistema escolar, a través de las becas, tendría un impacto significativo en la empleabilidad e ingreso de aquellos al mercado de trabajo.

El criterio de focalización del programa se centraba en la población con necesidades básicas insatisfechas e históricamente postergadas, de manera de revertir las situaciones de desigualdad educativa.

Si bien el programa tuvo y tiene alcance federal, el Ministerio de Educación de la Nación se reserva la potestad de definir objetivos y criterios de acción, formular proyectos específicos y transferir las escuelas, acompañando la gestión de aquellos y evaluando resultados. Mientras que las provincias se limitaban a seleccionar las escuelas, a incorporarlas a los proyectos, controlar y asesorar la implementación de los mismos en las instituciones escolares. En una organización en cascada, las escuelas gestionaban los proyectos y generaban insumos para el control de sus resultados por parte de Nación y Provincia.

Inicialmente el programa a nivel nacional tuvo una cobertura de más de 30.000 beneficiarios, que obtenían \$600 anuales para cada hogar donde hubiera un joven beneficiario de la beca. Por su parte, en 1999, la provincia de Buenos Aires propuso un programa propio de Becas Estudiantiles, con características similares, que llegó a beneficiar a 165.000 jóvenes inscriptos en el Polimodal y/o Educación Secundaria, con una suma de \$900 anuales para cada beca.

En el año 2001 el programa se volvió a unificar. Para ese momento, de mayor crisis económica y política en Argentina, el programa contaba con una inversión de 96 millones de pesos, aproximadamente.

Los fondos establecidos para el programa, desde su inicio hasta el presente, cuanta con financiamiento del BID por 600 millones de dólares,

10 La Ley Federal de Educación sancionó la obligatoriedad hasta el 9no. año de la Educación General Básica (EGB) prevista hasta los 14 años. Sumada a la obligatoriedad de la última sala del nivel inicial, proponía 10 años de educación obligatoria (entre los 5 y los 15 años)



establecidos desde el año 2002 dentro del Plan de Emergencia Social.

Para la selección de los beneficiarios el programa preveía la construcción de un índice de precariedad para poder determinar quiénes serían seleccionados. Dicho índice consideraba la tasa de ingreso familiar per cápita, la tasa de dependencia del mismo, las condiciones de la vivienda, la ocupación del jefe o jefa de hogar, el “clima educativo” familiar, el trabajo del alumno aspirante, dentro y fuera del hogar, si es una alumna embarazada, madre o alumnos padres, si los jefes de hogar poseen una discapacidad o enfermedad crónica.

Las instituciones educativas receptoras de alumnos becados, debían presentar un proyecto institucional centrado en la retención y/o reinserción escolar. Se requería regularidad en la asistencia y buen desempeño académico.

En los primeros monitoreos del programa (desde el informe BID, 1999, al informe Serulnikov, 2008) se observó que el mismo había tenido muy baja cobertura ya que los recursos habían abarcado solo la mitad de los aspirantes. No obstante, su implementación demostró mejoras en la tasa de retención y de promoción sobre todo en el tercer ciclo de EGB de las escuelas beneficiarias. No se observaron indicadores sobre aprendizajes significativos en aquellas primeras evaluaciones.¹¹

A partir del año 2003 el PNBE pasó a formar parte de un proyecto mayor en la órbita educativa.

En el año 2005 se incluyó en el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo (PROMSE) (2005-2008). De esta manera, no se trató ya de un programa aislado y focalizado, sino de una acción dentro de un conjunto de otras destinada a mejorar problemas sociales más profundos. Además, los alcances del PROMSE/PNBE se enmarcaron en la Ley de Educación promulgada en 2006 cuyo principal eje consistió en la reglamenta-

11 Aunque si se correlaciona con los datos de los Operativos Nacionales de Evaluación de la Calidad, las escuelas con PNBE obtuvieron resultados inferiores con respecto a las escuelas sin PNBE pertenecientes al mismo cuartil socioeconómico.



ción de la obligatoriedad de la educación secundaria.

El programa preveía el otorgamiento de becas a familias en situación de pobreza e indigencia y ampliaba su cobertura a entrega de libros, material didáctico y mejora de infraestructura en las escuelas con población adjudicataria.

A partir del año 2008 en una nueva renegociación de los programas generales de impacto en el sistema educativo, el PNBE pasó a formar parte del PROMEDU (Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa) y se anunció como un conjunto más de acciones destinadas a las poblaciones vulnerables (como la Asignación Universal por Hijo, a partir del año 2009). De esta manera el programa de becas pasó a formar parte de un conjunto de políticas sociales integrales (más que una política específicamente educativa focalizada) La generalización de la AUH implicó en términos cuanti y cualitativos una revisión del PNBE en todo el país y prácticamente su absorción.

3.2- Estado actual de implementación del programa

Al momento de la presente investigación, el programa supone otras relaciones entre Ministerio de Educación de la Nación y las provincias.

Para el Ministerio Nacional el programa hace foco en acompañar el cumplimiento de la obligatoriedad del nivel secundario, sancionado en la Ley Nacional de Educación. En ese marco se propone incrementar los años de permanencia de los jóvenes de las familias socio-económicamente más vulnerables mejorando el itinerario escolar de los alumnos a partir del fortalecimiento de sus trayectorias, estimulando su asistencia y promoción. Centralmente se propone reducir la cantidad de jóvenes que no estudian dentro del tramo de escolaridad obligatoria e impactar en la calidad de los procesos de enseñanza y aprendizaje de las poblaciones participantes¹² del programa. El mismo está destinado a jóvenes

12 Se observa un desplazamiento del término "beneficiarios" hacia "participantes".



entre los 13 y 19 años. No obstante es importante señalar que el programa de Becas implica acciones específicas respecto de la educación de los jóvenes, ya que la asignación directa de recursos ha sido fuertemente modificada por la implementación desde el año 2009 de la Asignación Universal por Hijo (AUH)

En términos integrales, el programa tiene un alcance mayor al mero otorgamiento de Becas. Dentro del programa se contempla:

- Entrega de libros
- Mejoramiento de infraestructura escolar

Los fondos siguen proviniendo de organismos internacionales con una contrapartida local que puede destinarse tanto a Becas cuanto a infraestructura, libros, materiales didácticos para las escuelas con jóvenes ubicados dentro de los programas de mejoramiento.

Respecto de las relaciones actuales entre el Programa Nacional y las provincias, éstas tienen la potestad de proponer un conjunto de proyectos propios a partir de los cuales se determina la entrega de becas a los participantes y a las escuelas. No obstante la ejecución, evaluación y monitoreo de los recursos del programa sigue estando centralizada en el Ministerio Nacional.

En la Provincia de Buenos Aires, la administración del PNBE está a cargo de la Dirección Provincial de Políticas Socioeducativas de la Dirección General de Cultura y Educación¹³. Tiene como objetivo estimular la permanencia, promoción y egreso de alumnos en riesgo de abandonar el sistema educativo que pertenezcan a familias en situación de indigencia y/o pobreza.

13 <http://servicios2.abc.gov.ar/lainstitucion/organismos/coordinacionprogramas/programas/becas/default.cfm>



3.3.- Problemática a la que intenta dar cuenta el Programa de Becas Estudiantiles.

Las becas estudiantiles se enmarcan dentro de un conjunto de acciones generales tendientes a resguardar el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria en la provincia.

Constituyen un apoyo económico para los estudiantes y tienen como propósito garantizar el derecho individual y social a la educación. Como complemento de la AUH, la Dirección de Políticas Socioeducativas implementa diversas líneas de apoyo a la escolaridad para grupos que atraviesan situaciones de alta vulnerabilidad socioeducativa.

La constatación de la existencia de una gran desigualdad respecto del ingreso y permanencia de los jóvenes en las escuelas ha ido generando un conjunto de políticas de fortalecimiento de las trayectorias educativas de los jóvenes y de las posibilidades de las familias para ayudar al sostén de aquellos en el sistema escolar.

Desde el año 2006, cuando se dictó la ley 26.206 que estableció la obligatoriedad del secundario refrendada en el año 2007 por la Ley Provincial, se destacan dos hechos positivos. En primer lugar, la matrícula total secundaria creció casi un 10% entre 2003 y 2011 (según cifras censales), lo que indica un crecimiento de la retención; en segundo lugar, la cantidad de alumnos de primer año aumentó en ese mismo período el 13%, lo que sugiere un mayor acceso de la población a los estudios secundarios

No obstante, a partir del año 2011 se observa una disminución de la cantidad de alumnos en el último año secundario que en 2003. Eso se debió a que la matrícula estatal cayó un 4,3%, reducción que no llegó a ser compensada por la matrícula privada de 2011 pues sólo creció 2,1%. La provincia de Buenos Aires lidera la disminución de la matrícula estatal en el último año secundario ya que en 2011 en el conurbano bonaerense había 15% menos de alumnos que en 2003.

Es un dato significativo, también, el de las cifras sobre la cantidad de egresados anuales de la escuela secundaria. Según los Anuarios Estadísticos del Ministerio de Educación en 2011 concluyeron el ciclo secunda-



rio 33.500 alumnos menos que en 2003. Tal disminución en la graduación secundaria es importante ya que llega al 12% y se agrava en el caso de las escuelas secundarias estatales donde se graduaron 27.000 alumnos secundarios menos en 2011 que en 2003. Nuevamente es Buenos Aires la provincia que lidera esta reducción en la graduación secundaria con un índice del 27%.

Estos datos apoyan la generalización de políticas socioeducativas, como las de becas estudiantiles.

3.4.- Orientaciones generales e implementación del Programa de Becas Estudiantiles en la Provincia de Buenos Aires

3.4.1.- Principios generales de orientación de la política.

Como ya se hizo mención, la provincia de Buenos Aires desarrolla un conjunto acciones relacionadas con becas estudiantiles en concordancia con el mencionado programa nacional.

Estas acciones se enmarcan en lineamientos político pedagógicos de la Ley de Educación de la Provincia de Buenos Aires N° 13.688 que establece políticas de promoción de la igualdad educativa que aseguren las condiciones necesarias para la inclusión.

El propósito final es que cada niño, niña, joven y adulto que vive en situación de vulnerabilidad social, cultural y económica, complete su escolaridad; que los que abandonaron la escuela vuelvan y los que permanecen en el sistema lo hagan en las mejores condiciones y puedan egresar, formados como ciudadanos activos, reflexivos y críticos.

Se busca garantizar la Justicia Social con distribución equitativa de los recursos como camino a una verdadera distribución del conocimiento.

3.4.2.- Implementación.

A partir de la primera gobernación de Daniel Scioli, los programas de Becas se inscriben dentro de la Dirección de Coordinación de Programas Sociales de la Dirección Provincial de Política Socio- educativa (DGCyE)



Las becas estudiantiles son una herramienta orientada a acompañar la inclusión socio-educativa de aquellos niños/as y jóvenes que no han ingresado en la escuela –teniendo la edad para hacerlo– y aquellos que habiendo ingresado se encuentran en riesgo de abandonar sus estudios por diferentes circunstancias que obstaculizan su trayectoria escolar.

En la entrevista realizada a una referente provincial explica la inclusión de Becas entre un conjunto de políticas socioeducativas:

Pero volviendo al principio, lo que me preguntabas de becas, hoy hay cuatro líneas: 1) la de hijos de ex combatientes; 2) la de pueblos originarios; 3) una ligada a la justicia, por causa judicial, 4) la de madres o padres adolescentes “en embarazo”

Como te dije hoy la cobertura de becas estudiantiles de inclusión y de retención se redujo un montón, a las que te mencioné de hijos de ex combatientes; la de pueblos originarios; para chicos con causa judicial, ahí me acordé bien, y la de madres-padres adolescentes en situación de embarazo, se le pueden agregar hoy otras más integrales: la de escuelas técnicas, las de formación docente, las universitarias para las carreras en ciencia y tecnología.

Pero como te dije la Asignación Universal por Hijo atravesaron todo porque además son mensuales y no una sola vez – de mil pesos- por año, la AUH es mensual y cubre otras necesidades que van más allá de la compra de zapatillas o útiles par la escuela. Y además quienes acceden a la AUH no pueden usarla para cualquier cosa: si vos querés pagarle con la AUH clases de guitarra a tu hijo, no es la idea, por eso trabajamos fuertemente en los CAJ, en los CAI, en educación sexual integral, en bibliotecas móviles, en Patios Abiertos. Ahí hay talleres, cursos, campamentos y trabajamos todo el año, todos los sábados en canto, en deporte, en plástica, en murales, en tantas cosas, que por eso te decía que el trabajo desde la dirección es integral, pero sobre todo es desde el Estado que es quien las garantiza.



3.4.3.- Lineamientos de implementación desde la gestión Scioli (2008)

Las becas estudiantiles se estructuran en dos líneas:

- Línea 1: Becas de Inclusión
 - Becas Todos a Estudiar (Sub línea: becas rurales)

Comenzaron a implementarse en el año 2004 en el marco del Programa Nacional Todos a Estudiar. Destinadas a dar respuesta a la exclusión escolar de un sector de niños/as y jóvenes que, como consecuencia del deterioro socio-económico sufrido en las últimas décadas, han quedado fuera de los circuitos educativos. Comprendió las edades entre 8 y 18 años.

- Becas vuelta a la escuela (Becas extraordinarias)
 - Becas para chicos con causa judicial
 - Becas para la erradicación del trabajo infantil
- Línea 2: Becas de Retención:
 - Programa nacional de Becas estudiantiles

En este momento la línea de becas ofrecida a los estudiantes se inscribe dentro de las Becas de Retención, como "Programa de apoyo complementario". Se describe como una Política Socioeducativa destinadas a niños, niñas, adolescentes y jóvenes, y a sus familias, en el marco Asignación Universal por Hijo para Protección Social – AUH – (Decreto 1.602/09).

La Gestión de Becas se redefine como una Acción Complementaria a la Asignación Universal por Hijo (AUH) y se organiza en cuatro líneas de Apoyo a la Escolaridad para:

- Alumnas Embarazadas y/o alumnos/as padres/madres.
- Alumnas/os bajo protección judicial.
- Alumnas/os pertenecientes a pueblos originarios.



› Alumna/os comprendidos en lo correspondiente a becas ley.

Al momento de la presente investigación, el monto del Apoyo Complementario a la Escolaridad asciende a los 1000 pesos mensuales y se imputa a nombre del adulto a cargo y responsable de los alumnos.

Con relación a las becas para alumnas embarazadas o madres/padres, las mismas se otorgan a jóvenes entre 12 y 19 años que asistan a escuelas de nivel secundario de gestión pública estatal o privada (si es única oferta en una en la zona) embarazadas o que sean madres o que sean padres o menores reconocidos legalmente (que estén a su cargo y/o que sean responsables de su cuidado y manutención)

Para obtener la beca deben inscribirse en el año lectivo, no deben percibir ninguna beca de carácter similar, debe presentarse un adulto responsable, se requiere que estén inscriptos mediante una escuela cuyo directivo refrendará el formulario de solicitud de beca, se debe presentar partida de nacimiento, constancia de parto y certificado de salud que acredite el embarazo.

Las becas para alumnos/as que se encuentran bajo protección judicial comprenden a niños, niñas, adolescentes y jóvenes de entre 6 y 18 años de edad que estén bajo intervención judicial por causas sociales y/o penales.

Se contemplan dos instancias: para niños/as y adolescentes Institucionalizados bajo intervención judicial por causas sociales y/o penales viviendo en hogares, con guarda transitoria o familia sustituta o institutos. Para niños/as y adolescentes No Institucionalizados bajo intervención judicial por causas sociales y/o penales viviendo fuera de los Institutos. Para obtener estas becas es necesario inscribirse en el año lectivo, no percibir ninguna beca de carácter similar, debe presentarse un adulto responsable. En el caso de los alumnos que se encuentran residiendo en instituciones, generalmente el adulto responsable es una autoridad de la Institución. Se requiere que estén inscriptos mediante una escuela, cuyo directivo refrendará el formulario de beca. Además se solicita presentar un Informe social (de la escuela, el área de desarrollo local del



Municipio, el hospital) o el informe / oficio del juzgado que dé cuenta de dicha situación del alumno.

En el caso de las becas destinadas para jóvenes pertenecientes a pueblos originarios, los destinatarios serán alumnos de pueblos originarios que cursen la Educación Secundaria (o equivalentes) en las Instituciones educativas de toda la provincia. No se especifican otros requisitos. Pero se aclara que esta línea de acción se desarrolla en el marco de un convenio con el Instituto Nacional de Asuntos Indígenas perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social.

Además de las consignadas, el Programa Becas prevé dos alternativas más:

Becas extraordinarias: destinadas a chicos, chicas y jóvenes en situación de vulnerabilidad educativa y social que no reciben otro apoyo financiero (por ejemplo, sus familias no perciben AUH) Para el otorgamiento se solicita presentar fotocopia de DNI del alumno y del adulto responsable, realizar y presentar un informe social que dé cuenta de la situación del solicitante, constancia de alumno regular, nota de solicitud con un informe social de inspección distrital, consejo escolar, escuela, asociaciones, organizaciones sociales y políticas, padres, otros.

Becas de movilidad: este aporte tiene como objetivo facilitar el traslado cotidiano de los alumnos a la escuela, colaborando en revertir las situaciones de desigualdad educativa, social y económica que dificulten el acceso y ejercicio del Derecho a la Educación de niñas, niños, adolescentes y jóvenes. Se propone apoyar, en principio, a aquellos alumnos/as que asistan a escuelas de nivel secundario de toda la Provincia que se encuentren en situación socioeconómica desfavorable, en riesgo de abandono y que residan a grandes distancias de la escuela o en zonas próximas a la escuela pero cuyo dificultoso acceso condiciones la asistencia a clases. Su implementación estipula proporcionar a la escuela un aporte financiero que será destinado para la adquisición de bicicletas y/o la compra de boletos o abonos de transporte público.



La distribución del aporte será definido por el equipo directivo y docente de acuerdo a las particularidades de cada institución educativa.

3.5.- Becas estudiantiles: línea de financiamiento para estudios superiores.

Es importante hacer mención que de entre el conjunto de las políticas públicas relacionadas con otorgamiento de becas, se destacan aquellas destinadas a la promoción de estudios superiores. En tal sentido, en la provincia de Buenos Aires se corresponden las siguientes líneas de becas:

- Becas Bicentenario
- Becas Universitaria

Ambas líneas se corresponden con el Programa Nacional de Becas del Ministerio de Educación de la nación que incluye dos líneas: las Becas Universitarias y las Becas Bicentenario.

El Programa Nacional de Becas Universitarias está orientado a carreras enfocadas a las ramas de Ciencias de la Salud, Humanidades y Ciencias Sociales. Su objetivo es promover la igualdad de oportunidades en el ámbito de la educación superior. Está dirigido a dos tipos de alumnos: los alumnos ingresantes, aquellos que hayan finalizado sus estudios de educación media. Y los avanzados, alumnos que estén cursando una carrera de grado en una Universidad o Instituto Nacional.

El monto anual de la beca fue durante el año 2013 de \$ 3.600, pagaderos en diez cuotas a lo largo del año

El Programa Nacional de Becas Bicentenario está orientado al estudio de carreras prioritarias enfocadas a las ramas de las Ciencias Aplicadas, Ciencias Naturales, Ciencias Exactas y Ciencias Básicas.

Su objetivo es promover el ingreso a carreras universitarias, profesorado o tecnicaturas estratégicas para el desarrollo productivo del país. Este programa está dirigido a alumnos ingresantes, a aquellos que hayan finalizado sus estudios secundarios y sean ingresantes a una carrera de



grado. Y también, a partir de esta convocatoria, se incorporaron alumnos que estén cursando los dos últimos años de las carreras de Ingeniería en una Universidad Nacional y adeuden entre tres y diez materias para egresar. Para estos últimos, se ha establecido un cupo de 2000 becas para el año 2013 y así contribuir al objetivo estratégico para el desarrollo nacional de una mayor graduación de Ingenieros.

El Programa Nacional de Becas Bicentenario contempla que para carreras de grado la asignación será de \$ 6.000 para los dos primeros años, \$ 9.600 para el tercer y cuarto año, y \$14.400 para el último año.

En el marco de la implementación del Programa Nacional de Becas, entre el año 2009 y 2012, se realizó una inversión presupuestaria de \$605.095.933 fortaleciendo así la inclusión educativa en el ámbito universitario.

La inscripción a los Programas se hace online a través de la web:

www.becasbicentenario.gov.ar. Eventualmente se gestionan en las mismas Universidades e Institutos Superiores.

A estas dos líneas permanentes se suman todos los años becas que se otorgan en conjunción con otras instituciones. Así surgen programas de Becas tales como "Elegir la docencia" (Junto con el INFD), "Becas para estudiantes avanzados en carreras relacionadas con las TICS" (Ministerio de Ciencia y Tecnología), "Becas universitarias para estudiantes víctimas de las inundaciones" (Ministerio de Educación de la Nación, SPU) Por lo cual podría deducirse que la provincia de Buenos Aires es una provincia receptora de programas de Becas generados desde el Ministerio de Educación nacional.

4.- Problemas detectados: nudos críticos

En función de lo informado respecto del Programa de Becas estudiantiles, podríamos mencionar algunos puntos críticos:



- › En primer lugar es importante señalar la dependencia de la Jurisdicción respecto de los programas nacionales de Becas. Puesto que, como se indica en el informe, los fondos dependen de planes nacionales (PROMEDU-PROMSE) las provincias se constituyen en receptoras de los fondos nacionales, prestando sus instituciones y alumnos para el otorgamiento de las mismas.
- › Esto mismo trae como consecuencia las dificultades para correlacionar el otorgamiento de las becas con las necesidades territoriales. Considerando la heterogeneidad de situaciones que pudieran presentarse en la provincia de Buenos Aires, la relación con el Ministerio Nacional y con los beneficiarios de las becas, impide pensar las mismas con un criterio de distribución previamente analizado.
- › Otro aspecto problemáticos es la información y el acceso a las diferentes líneas de Becas. Si bien la página web de la DGCyE, los Consejos Escolares y principalmente las escuelas y los medios locales informan sobre la inscripción a las becas, no se evidencian métodos de reaseguro para verificar que la información llegue efectivamente a posibles usuarios. La alta dependencia de la circulación de la misma para con las instituciones escolares, hace que sea prácticamente inaccesible para quienes se encuentran fuera de ella.
- › Algunos sistemas de Becas resultan una superposición con otras políticas sociales o socioeducativas. Siendo el sistema escolar un territorio fértil para pensar políticas de inclusión, se observa no obstante una superposición de políticas dependientes de diferentes carteras, que tienen como destinatarios los mismos sectores. Si bien Becas Estudiantiles parece subsumirse a la AUH, y si bien, a veces la excede, para poder beneficiar a hijos de trabajadores, otras políticas dependientes de Ministerios de Trabajo o de Desarrollo Social se superponen, tornando a algunos sujetos beneficiarios de más de una política mientras que otros quedan fuera de toda ayuda complementaria a la AUH u otras formas de previsión social.
- › Si bien la DGCyE cuenta con una Coordinación de Programas Socia-



les (dependiente de la Dirección Provincial de Política Socioeducativa) que pretende acercar a las escuelas, a los barrios y a otras instituciones, la información y los recursos necesarios para gestionar las mejores condiciones de acceso y permanencia a la educación que permiten las becas, consideramos que resulta difusa e insuficiente su presencia territorial.

- Sería importante generar mecanismos para mejorar la sistematización y estadística de la distribución de las becas, sus reales alcances y beneficiarios. En tal sentido, si bien la Coordinación de Programas produce su propia información, sería importante aprovechar otros recursos propios de la DGCE para triangular información (por ejemplo con la Dirección de Estadística o de Investigación y Evaluación Educativa)
- En el mismo sentido se considera fundamental analizar el impacto social de las becas. Como se demuestra en el informe, las becas pretenden incidir sobre un problema detectado en relación a la inclusión educativa, el cumplimiento de la obligatoriedad, y la terminalidad de los estudios de niños, niñas y jóvenes. Los años de implementación de las becas tornan imperioso realizar un análisis de impacto en la provincia, con independencia de los informes que el Ministerio nacional realiza para las auditorías requeridas por los organismos de financiamiento.
- Se considera importante revisar paulatinamente la necesidad de implementar siempre las mismas líneas. Algunas líneas de Becas (desde el punto de vista de las instituciones) van volviéndose obsoletas. Por ejemplo, aquellas que se destinan a transporte (Becas de Movilidad) se superponen con los alcances de la Tarjeta SUBE, en la región metropolitana, por lo tanto debería pensarse su redistribución territorial. Las escuelas que tienen depositados los fondos para estas becas no pueden movilizarlos hacia otras necesidades.
- Se hace indispensable mejorar la relación entre el otorgamiento de becas y otros componentes del PROMEDU. En el caso de la provincia



de Buenos Aires, un nudo problemático importante y que conspira con el cumplimiento de la obligatoriedad, está localizado en la infraestructura escolar. Recordemos que el PROMEDU, que aloja el programa de Becas que estamos analizando, implica la provisión de libros e infraestructura entre otros componentes. En el caso de la Escuela Secundaria, su instalación en edificios y aulas que pertenecían a la Ex EGB implica una precariedad total para el trabajo docente y el estudio de los y las jóvenes, resta identidad y especificidad al nivel. El otorgamiento de las Becas debiera correlacionarse favorablemente con las posibilidades de pasaje y vida dentro de aulas escolares que ofrezcan condiciones dignas para cumplir con las metas de inclusión educativa establecidas en la Ley provincial de educación.

Bibliografía

Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Ed- UNGS/ Prometeo: Buenos Aires.

Danani, Claudia (2009). "La gestión de la política social: un intento de aportar a su problematización". En Chiara, M. y De Virgilio, M. *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. 1ª ed. Buenos Aires: Prometeo-UNGSM, 2009. p.25-51

Stuart Milne, E. (2012) *El programa nacional de becas estudiantiles (1887-2008) Un rompecabezas para armar*. Tesis para obtener el grado de Magister en Educación con orientación en Gestión Educativa de la Universidad de San Andrés. Argentina.

Documentos consultados:

Banco Interamericano de Desarrollo. (2007) *Argentina. Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa – PROMEDU. CC-LLIP (Ar-X1011) Propuesta de préstamo*.

Banco Interamericano de Desarrollo (2008) *Argentina. Programa de apoyo a la política de mejoramiento de la equidad educativa (PROMEDU. 17 de abril de 2008*.



Presidencia de la Nación. *Programa Nacional de Becas Estudiantiles*. En: casarosada.gov.ar/incex/.phpB

Serulnikov, A; Kricheski, M; Potenza, F, (2008) *Orientaciones para las políticas de Becas Estudiantiles. Revisión de estudios y evaluaciones para las políticas de Becas implementadas por el Ministerio de Educación de la Nación*. DINIEVCE; Noviembre de 2008.

Leyes:

Ley Nacional de Educación Nro. 26.206

Ley de Educación Provincial Nro. 13.688

Otras disposiciones:

Acuerdo marco N° 299/08 entre el Ministerio de Educación de la Nación y Prov. De Buenos Aires para la implementación del FinEs a través del Plan de Finalización de Estudios Obligatorios.

Resolución N° 3520/10 DGCyE

Consejo Federal de Educación, Res. N° 22/07. "Plan Federal de Educación Permanente de Jóvenes y Adultos".

Consejo Federal de Educación, Res. N° 66/08 "Plan de finalización de estudios primarios y secundarios".

Consejo Federal de Educación, Res. N° 87/09 Aprobación de los lineamientos curriculares para la EPJA (Alcance nacional por Res. CFE N° 118/10)





CAPÍTULO III

NUDOS CRÍTICOS EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES: EL PROGRAMA ENVIÓN

LIC. ELINA CONTRERAS¹⁴

1.- Introducción.

El presente capítulo es resultado de una investigación desarrollada en el marco del protocolo de cooperación entre la Universidad Nacional de La Plata y el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires.

Dicho protocolo tiene como meta estudiar programas sociales implementados desde el Estado Provincial con el objeto de identificar y analizar nudos críticos en su implementación y gestión que muestren y posibiliten al Sr. Defensor del Pueblo de la Pcia. de Buenos Aires, establecer algunas recomendaciones que aporten al mejoramiento y fortalecimiento de esta vital intervención del Estado en la vida social.

En ese sentido, entendiendo a la política social como el elemento que vehiculiza la intervención estatal para el mejoramiento de la calidad y condiciones de vida de la población, la identificación de aquellos nudos críticos se torna sustancial para el desarrollo de acciones orientadas a elevar su eficacia y sustentabilidad social y política.

En función de los objetivos planteados por el protocolo de cooperación entre las instituciones antes nombradas, el presente trabajo se orienta al estudio específico del Programa Envión, el cual se constituye como un programa social que atiende a un sector de la población significativo, desde aspectos multidimensionales, como son los adolescentes y jóvenes.

14 Licenciada en Trabajo Social. Docente Investigadora de la Facultad de Trabajo Social, UNLP.



2.- Descripción del marco histórico del surgimiento del programa.

En términos de políticas sociales orientadas a adolescentes y jóvenes, el Estado Argentino sostiene como pilar para el diseño de las mismas a los tratados de promoción y protección de los derechos de los adolescentes y jóvenes.

A nivel nacional, la Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes sancionada en 2005, señala que el sistema de protección integral de derechos “está conformado por todos aquéllos organismos, entidades y servicios que diseñan, planifican, coordinan, orientan, ejecutan y supervisan las políticas públicas, de gestión estatal o privadas, en el ámbito nacional, provincial y municipal, destinados a la promoción, prevención, asistencia, protección, resguardo y restablecimiento de los derechos de las niñas, niños y adolescentes, y establece los medios a través de los cuales se asegura el efectivo goce de los derechos y garantías reconocidos en la Constitución Nacional, la Convención sobre los Derechos del Niño, demás tratados de derechos humanos ratificados por el Estado Argentino y el ordenamiento jurídico nacional”.

En el marco de lo planteado, y con el propósito de trabajar en la consolidación del Sistema Integral de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, en el año 2005, la Pcia. de Buenos Aires sancionó la Ley Provincial N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes (Decreto Reglamentario 300/05) que tiene por objeto la promoción y protección de derechos, garantizando el ejercicio efectivo y permanente de los mismos.

En términos institucionales y como órgano de aplicación, el Ministerio de Desarrollo Social de la Pcia. es el ámbito institucional más idóneo para el desarrollo de estas líneas de intervención. El Ministerio se vuelve entonces el organismo responsable para garantizar el cumplimiento de la Ley y tiene como misión generar y fortalecer los mecanismos institucionales que garanticen que los jóvenes y adolescentes habitantes del territorio provincial se constituyan en sujetos de derecho teniendo la



posibilidad de vivir una vida plena y en condiciones de igualdad garantizando su participación en la vida social, política, económica y cultural de la provincia.

En este marco el Programa Envión surge y se consolida con el tiempo, como uno de los programas que tienden al ejercicio de aquellos principios.

Es importante mencionar que en períodos anteriores, el Ministerio de Desarrollo Social contó con un programa social que tuvo arraigo en la comunidad de la provincia que fue el Proyecto Adolescentes, el cual se considera un antecedente concreto del Programa Envión implementado por primera vez en el año 2005 en la localidad de Avellaneda.

La primera experiencia fue en el barrio Villa Tranquila. En esta zona el Municipio había desarrollado acciones tendientes a su reurbanización y diversos proyectos productivos.

Según el censo realizado por el Municipio, de aproximadamente 9000 habitantes, el 45% eran menores de 25 años. 970 eran jóvenes de 12 a 18 años y de ellos cerca de 270 no estudiaban ni trabajaban. (Informe de Gestión Ministerio de Desarrollo Social, Año 2011).

El Envión de Villa Tranquila se llevó adelante en la ex planta de Unilever, que la empresa cedió con la condición de que allí se realizara este programa de inclusión social juvenil para incorporar a los jóvenes al mundo del conocimiento y de este modo, generar condiciones para el desarrollo de su primera experiencia laboral.

El primer Envión abrió sus puertas en Marzo del 2005 con 175 jóvenes que aceptaron sumarse, luego de una invitación a todos los que no estudiaban, ni trabajaban. Estos chicos y chicas concurren permanentemente a las actividades y un alto porcentaje de ellos, pudo lograr su reinserción en el sistema educativo formal. (Informe de Gestión Ministerio de Desarrollo Social, Año 2011).

“Abrir las puertas del Envión fue también comenzar a abrir puertas y ventanas hacia nuevas posibilidades y trayectos tanto para los jóvenes



que circulaban desde siempre en una encerrona sin salida como para los técnicos, profesionales y funcionarios que se encontraron en la posibilidad de gestionar una propuesta de cambio sostenida en valores sociales y humanos compartidos; la fuerza del verbo “HACER” convocaba y conmovía a todos.” (Informe de Gestión Ministerio de Desarrollo Social, Año 2011).

La buena recepción del programa y la necesidad de realizar un trabajo concreto con los jóvenes en situación de vulnerabilidad hizo que la ejecución del mismo se desarrolle en distintos barrios del distrito y se consolide y extienda a nivel provincial al momento en partir de agosto de 2009.

Al momento de la presente investigación, 130 distritos forman parte del Programa, con 271 Sedes Envión en el ámbito de la provincia. El programa cuenta con equipos técnicos interdisciplinarios de profesionales encargados de planificar las actividades y realizar el seguimiento y acompañamiento cotidiano de los jóvenes que participan. En este momento son más de 4200 profesionales – técnicos y talleristas - los que intervienen y acompañan a los más de 38 mil jóvenes bajo programa.

Además, el Programa cuenta con más de 3.683 tutores que acompañan a los jóvenes y son intermediarios con los profesionales.

3.- La situación social de los jóvenes en la Provincia de Buenos Aires al momento del diseño del Programa Envión.

3.1.- Breve análisis de la situación contextual.

“Desde hace varios años, las dificultades de empleo son un tema central de la realidad social y económica del país y constituyen una de las principales causas del serio deterioro de las condiciones de vida de amplios segmentos de la población” (Beccaria, 2005:1)

Los problemas citados encuentran su origen en el insatisfactorio com-



portamiento económico que caracterizó el periodo 1976-2003, pero se agudizaron como consecuencia de los efectos de las reformas de orientación neoliberal y del régimen de convertibilidad de la década del 90.

A partir de ese momento, la Argentina transitó por un proceso de deterioro de sus indicadores económicos, profundizado en el año 1995, que afectó particularmente al mercado de trabajo.

Medidas tales como la desregulación de los mercados, la liberalización comercial y financiera y la privatización de empresas del Estado, configuraron un mercado de trabajo funcional al patrón de crecimiento vigente, donde el desempleo, la informalidad, la precariedad, los bajos salarios, y la desregulación de la legislación laboral caracterizaron la nueva situación.

“Al inicio de la década del 90, y no obstante el crecimiento productivo que tuvo lugar, se produjo un importante incremento del desempleo que disminuyó en alguna medida luego de que se superase la crisis del tequila. Pero la nueva fase recesiva iniciada en 1998 volvió a repercutir negativamente en la capacidad de generar puestos de trabajo, por lo que tres años después el país experimentaba un desempleo cercano al 20 %” (Beccaria, 2005:1).

El neoliberalismo, como nueva teoría del desarrollo produjo un crecimiento inestable y desigual, crisis recurrentes y una baja en los salarios, del empleo y de las garantías conquistadas. El importante nivel de desempleo fue la primera manifestación de este proceso de exclusión, que incrementó la desigualdad de oportunidades de ciertos grupos poblacionales vulnerables, especialmente los jóvenes.

Como consecuencia directa de las políticas neoliberales, el mercado de trabajo se caracterizó por un importante nivel de desempleo estructural, de trabajo no registrado, de empleos precarios, pobreza y exclusión social. La caída en los salarios y el incremento de personas receptoras por grupo familiar, aumentaron las diferencias entre estratos en la distribución de los ingresos. La informalidad laboral dio lugar a un crecimiento importante del cuentapropismo y de la precariedad.



La desregulación de la legislación individual y colectiva profundizó aun más la disminución de la protección social y el ejercicio de derechos.

Los sectores sociales más afectados por esta reforma del Estado neoliberal, iniciada en nuestro país en el año 1989, fueron los jóvenes de sectores medios y pobres, las mujeres sin formación y jefas de hogar y los trabajadores envejecidos.

Como continuidad de lo expuesto, es necesario destacar que entre los años 2001-2002 el país experimentó una de las mayores crisis manifestadas desde lo político, financiero, económico y social. Este proceso comenzó a revertirse a partir del primer trimestre del año 2002, cuando se inicia una fase de recuperación, y se advierten importantes mejoras en los indicadores del mercado laboral.

En términos de H. Palomino(2007), ese periodo se caracteriza por la instalación progresiva de un nuevo régimen de empleo signado por la protección social, y ya no con la precarización laboral.

Diversos autores manifiestan que la tendencia expuesta se acentúa hacia fines del año 2004 y principios de 2005.

3.2.- La situación en la Provincia de Buenos Aires.

La Provincia de Buenos Aires tiene 15.625.084 de habitantes distribuidos en 134 municipios. Esto representa el 38,9% del total de la población del país, según los resultados definitivos del Censo Nacional 2010 suministrados por la Dirección Provincial de Estadística dependiente del Ministerio de Economía provincial.

En relación al Censo 2001, "la población provincial se incrementó en 1.797.881 de habitantes, lo que marca una variación del 13% en el período intercensal. El registro final discriminado por sexo expresa que hay 8.020.503 mujeres y 7.604.581 hombres, lo que significa que, en la Provincia, hay 105 mujeres por cada 100 hombres, o bien un índice de masculinidad igual a 94,8.



Mientras que si se agrupa la población por edad, hay 3.876.553 habitantes menores de 15 años; 3.797.893, entre 15 y 29; 5.622.031, entre 30 y 59; y 2.328.607 con 60 o más años, de los cuales 1.278 personas tienen más de 100 años de edad, de las cuales el 77% son mujeres.

A su vez, los datos desprendidos del Censo 2010 muestran que existen 5.383.536 de viviendas en el territorio de la Provincia de Buenos Aires.

La población extranjera de la Provincia censada es de 941.941, de los cuales 431.495 son hombres y 510.446, mujeres. En relación al total de la población provincial, el 6% son habitantes nacidos en otro país.

La densidad poblacional de la Provincia en relación a sus 304.907 km² de superficie territorial, es de 51,2 habitantes por kilómetro cuadrado. En los 24 distritos que forman el Gran Buenos Aires se aglutina el 63,4% del total de la población, 9.916.715 de habitantes; 14,2% más que en 2001.

El interior de la Provincia (que comprende 110 municipios) concentra el 36,5% de los habitantes, con 5.708.369 de pobladores, un 11% más que el anterior censo. (Ministerio de Economía, Pcia. de Buenos Aires. 2013)

En este marco, los adolescentes y jóvenes representan un importante porcentaje de la población y conforman un grupo poblacional con dificultades particulares, esencialmente vinculadas con su inserción en la educación formal y el mercado de trabajo.

Los efectos de la crisis del año 2001 se evidenciaron en mayor proporción en la Provincia de Buenos Aires, y especialmente en el Conurbano Bonaerense y a pesar de los grandes avances en materia de inclusión social sostenidos en los últimos años, la Provincia presenta aún grandes desafíos.

Los adolescentes y jóvenes, de entre 15 y 29 años, representan un cuarto de la población del Gran Buenos Aires (26,1% del total de población que equivale a 2.744.244 jóvenes) y conforman un grupo poblacional caracterizado por desventajas particulares vinculadas con su inserción en la educación formal y en el mercado de trabajo.

La situación se complejiza con situaciones tales como el abandono de



la escolaridad obligatoria, el embarazo adolescente, la inserción laboral precaria, la vulnerabilidad familiar y el debilitamiento de los lazos comunitarios, lo que conforma un complejo entramado situacional que debilita las posibilidades de inclusión social y laboral y compromete seriamente su futuro.

Entre los jóvenes en situación de vulnerabilidad social que tienen algún tipo de inserción en el mercado de trabajo, los mismos se encuentran en trabajos informales o en situaciones precarias (asalariados precarios, cuentapropistas, beneficiarios de planes de empleo y servicio doméstico, entre otras categorías).

Es importante mencionar que este segmento poblacional ya enfrentaba a principios de los 90 problemas laborales más significativos que las personas pertenecientes a otros grupos etarios.

“En Argentina, como producto de las transformaciones y crisis de los mercados de trabajo, las cifras de desempleo juvenil fueron particularmente altas desde principios de la década del 90, durante la cual se duplicaron las tasas de desempleo promedio del país. Asimismo, el máximo histórico de 34.4 % que había sido registrado en mayo de 1995 durante la crisis económica generada por el llamado Efecto Tequila, fue superado en mayo de 2002 por un nuevo record del 37.8%. Por su parte, la tasa de subocupación de los jóvenes mostró en el período una trayectoria siempre creciente, con un pico en 19.4% durante la crisis de 2001 – 2002” (Perri, 2007:19).

Tal como lo expone el Ministerio de Desarrollo Social en su Informe de Gestión 2012, específicamente en relación a la situación laboral, la precariedad se evidencia en las condiciones en las que los jóvenes son incluidos al mercado laboral: asalariados precarios, cuentapropistas, beneficiarios de planes de empleo y servicio doméstico, entre otras, siendo fuerte el impacto y la directa relación existente entre el nivel de escolaridad alcanzado y las posibilidades reales de inserción laboral.

Las dificultades de inserción laboral e inclusión social que sufren los jóvenes resultan más agudas para aquellos que no han terminado el nivel



de estudios secundarios.

Esto se traduce, en una mayor tasa de desempleo abierto y en las pocas posibilidades de acceder a puestos laborales de calidad: menos del 20 % de los jóvenes ocupados con nivel educativo igual o inferior al secundario completo trabajan en empleos cubiertos por la seguridad social.

La problemática aparece entonces en la calidad de los empleos, ya que los jóvenes que no terminaron la escuela tienen más probabilidades de obtener empleos precarios respecto a los que sí dieron finalización al ciclo escolar. La terminalidad de la escuela media, entonces, permite el acceso a condiciones de empleo mejores que quienes no terminaron.

Otro aspecto que debe resaltarse es la implicancia que tiene el abandono escolar temprano, entendiéndolo como tal a la deserción del sistema educativo antes de finalizar el nivel de enseñanza medio. Ello ocasiona inconvenientes porque estos jóvenes generan presión en el mercado de trabajo a edades tempranas. Adicionalmente, éstos no logran insertarse en condiciones adecuadas, al no poseer el nivel general de formación que les permite obtener niveles superiores de calificación.

En este escenario, el lugar de las mujeres jóvenes adquiere relevancia, debido esencialmente a que sus posibilidades de ingreso al mercado laboral se ven fuertemente limitadas por consideraciones de género.

Las mujeres, en edad laboral, enfrentan mayores restricciones para participar como “trabajadoras plenas” ya que se insertan en actividades relacionadas con los servicios y otras ocupaciones consideradas “típicamente femeninas” caracterizadas por las bajas remuneraciones, la baja calificación y productividad.

En el mismo sentido y según datos de diversas investigaciones, existen obstáculos para el acceso de mujeres pobres a instancias de formación de calidad significativa y valorada en el mundo del trabajo, debido a la persistencia de un direccionamiento de éstas hacia ofertas formativas de baja complejidad técnica y con una baja o nula “valoración” en el mercado laboral. (Programa Envión Documento de Gestión 2012).



Las situaciones expuestas han generado que los jóvenes constituyan un grupo poblacional fuertemente excluido, donde los mecanismos de vinculación, los lazos de solidaridad e inserción comunitaria se ven resquebrajados, esencialmente porque el trabajo o la falta de este, cumple un rol significativo en la generación de capital social.

“Como lo destacan Malfé y Galli (1997), el trabajo es un espacio en el que se organiza y construye la identidad, mientras que la pérdida de éste es la pérdida de un espacio de vida en que se desfiguran las configuraciones del propio sujeto. Por lo tanto, la posesión o no de un empleo condiciona de manera muy significativa el grado de integración a la sociedad dado que contiene elementos integrativos fundamentales: constituye la principal fuente de ingresos, proporciona identidad social, conlleva legitimidad y reconocimiento sociales, facilita los contactos y la integración a redes, como así también la participación de acciones colectivas. De hecho, muchas formas de exclusión social se originan en la exclusión del mercado de trabajo.” (Perri, 2007:10).

El trabajo es uno de los fundamentos más importantes en la estructuración de las llamadas sociedades industriales y un elemento central en la configuración de la subjetividad ya que marca profundamente las relaciones de los hombres con el mundo, entre sí y consigo mismos.

El trabajo puede considerarse entonces, como una relación social fundamental, como un medio de integración social y un factor importante en la proyección y realización personal. La posesión de un empleo ha funcionado históricamente como un soporte cotidiano del vínculo social, como elemento sustancial en la construcción identitaria de los hombres y mujeres y como medio para el fortalecimiento de las solidaridades colectivas.

Por su función socializadora, el trabajo, constituye un espacio de generación de vínculos, un lugar donde obtener y proveer recursos de capital social para los jóvenes pobres, por lo cual se vuelve prioritario en términos de accesibilidad como puente para la inclusión social de este grupo poblacional.



3.3.- El periodo que se inicia en el año 2003.

En el año 2003 se inicia en el país una etapa de recuperación, en la cual, algunos autores identifican dos periodos a partir de la evolución del empleo registrado y el no registrado que reflejan de alguna manera, la instalación y consolidación de un “Nuevo Régimen de Protección Social”.

Esta situación propone una tendencia creciente en el empleo registrado y un estancamiento y disminución relativa del empleo no registrado. El nuevo régimen, se sostiene entre otras cosas, en un nuevo rol del Estado, quien recupera su carácter de árbitro y el diseño e implementación de políticas públicas orientadas al crecimiento del empleo registrado y la inclusión social.

Este nuevo modelo de recuperación y protección social tiende a lograr nuevos equilibrios y oportunidades para la población. Las propuestas y políticas sociales con objetivos de inclusión se orientan prioritariamente a los grupos en los cuales se expresaban con mayor fuerza las políticas excluyentes de años anteriores. Los jóvenes y adolescentes, entre otros, son parte de esta población beneficiaria y en este marco es que debe comprenderse el Programa Envión.

4.- Descripción general del Programa

El Programa Envión es un Programa de Responsabilidad Social Compartida que depende institucional y directamente de la Unidad Ministro del Ministerio de Desarrollo Social Provincial, quien se constituye como el área responsable de su ejecución.

La responsabilidad social compartida implica que para su ejecución se requiere de la participación y coordinación constante de diferentes áreas del gobierno provincial, local y nacional pero también de otros actores de la comunidad (como empresas, sindicatos, gremios, universidades, entre otros) que ofrecen diferentes recursos y hacen posible una ejecución exitosa del mismo.

El programa tiene como estrategia fundamental profundizar los proce-



sos de inclusión social de los jóvenes en condiciones de alta vulnerabilidad social a través del fortalecimiento de sus vínculos con la educación, la salud y el mundo del trabajo, generando mecanismos que brinden la posibilidad de desarrollar nuevas modalidades de relación con el entorno social y la comunidad con el objeto de mejorar su calidad de vida y lograr el ejercicio pleno de sus derechos.

Desde esta perspectiva, el Envió propone la generación de espacios de participación para que los jóvenes y adolescentes accedan a distintas instancias de formación que fortalezcan sus actitudes y capacidades para el desempeño de la vida escolar y laboral consolidando sus vínculos afectivos, comunitarios y familiares para lograr su pleno desarrollo lejos de situaciones de vulnerabilidad y exclusión social.

El programa apunta entonces, a la restitución de derechos garantizando el acceso de los jóvenes a la salud, a la educación y el trabajo a partir de acciones de inclusión, protección y prevención priorizando mecanismos y dispositivos que estimulen el reingreso educativo, la formación en oficios y la posterior inserción laboral.

Partiendo de la conceptualización de que el universo simbólico de los adolescentes y jóvenes de 12 a 21 años en situación de vulnerabilidad social adquiere ciertas características - desconfianza hacia la escuela porque los adultos conocidos por ellos han sido expulsados del sistema escolar; un capital social bajo en sus respectivas familias debido a que cuando algún miembro del grupo familiar consigue un trabajo este es precario, con bajos sueldos y sin perspectiva de crecimiento - se procura trabajar con imaginarios y universos contruidos vinculados directamente con las bajas expectativas de los jóvenes en torno a la escolaridad y el trabajo.

4.1.- Objetivos

Objetivo General del Programa:

- Promover la integración social plena de los adolescentes y jó-



venes bonaerenses entre 12 y 21 años, que se encuentran en situación de vulnerabilidad y/o padeciendo necesidades básicas insatisfechas, a través de la inclusión, protección y prevención en los campos de la educación, el trabajo, la salud, el arte y el deporte; desarrollando nuevas modalidades de relación y vinculación de estos jóvenes con el medio social, superando condicionamientos socio familiares.

Objetivos Específicos:

- Mejorar la inserción y/o reinserción de los adolescentes y jóvenes con NBI entre 12 y 18 años en el sistema educativo, a través del otorgamiento de un subsidio que con la modalidad de beca incremente los ingresos familiares destinados a la educación y contención de los jóvenes.
- Favorecer la inserción laboral de los jóvenes de 16 a 21 años de edad a partir de incrementar sus oportunidades para la generación de ingresos propios por la vía de la capacitación para el trabajo, la acumulación de experiencias en áreas dinámicas de la economía regional y/o local, mediante el aporte de una beca de sustento económico.
- Favorecer la creación de espacios y redes de coordinación y articulación entre la oferta y la demanda de trabajo juvenil en los municipios.
- Reducir la situación de riesgo de adolescentes y jóvenes NBI, a partir de brindar elementos y accesibilidad a recursos de cuidado de la salud, prevención de embarazos y adicciones y tratamiento de diferentes aspectos que hacen a su desarrollo y bienestar (psicofísico y socio cultural).
- Favorecer la integración social, el sentido de la pertenencia y la construcción de la propia identidad a través de la participación en actividades artísticas, expresivas y deportivas.
- Promover el conocimiento y el ejercicio de la ciudadanía en todos los ámbitos, esencialmente en aquellos que conforman los ejes de



intervención del programa.

- Sensibilizar a la opinión pública en general y colaborar para mejorar la imagen social de los/las jóvenes pobres, promoviendo la idea de sujetos con derechos vulnerados.
- Ampliar la cobertura del proyecto a partir de movilizar recursos locales (financieros e institucionales) e instrumentar el enfoque de responsabilidad social y participación multiactoral que propicia el Programa a nivel provincial y en cada municipio donde se ejecute.

4.2.- Ejes de intervención del Programa

El Programa contempla cuatro ejes de intervención: Educación, Trabajo, Salud y Arte -Recreación y Deportes.

4.2.1-Educación. – Terminalidad educativa.

Este eje está destinado a jóvenes de entre 12 y 18 años y tiene como objeto principal revertir las causas de exclusión del sistema educativo, tanto primario como secundario trabajando en dos direcciones: con los jóvenes en riesgo de abandonar el sistema y con los que ya lo abandonaron.

Respecto al primer grupo la intervención se orienta a actuar en torno al fracaso educativo y a la necesidad de generar ingresos para el grupo familiar, ya que se entienden a estas dos cuestiones como dos de los factores esenciales en la deserción escolar.

En el caso de los jóvenes que ya han dejado el sistema escolar, la intervención es de mitigación, considerando la particularidad de los casos y generando condiciones que promuevan y renueven el interés por la capacitación y formación superando las barreras que motivaron el abandono.



Para el concreto desarrollo de lo expuesto, es necesaria la identificación de escuelas primarias, secundarias, instituciones con modalidad de adultos, programas de alfabetización, en el radio del barrio o cercano, otros recursos educativos, armado de redes, etc.

La operatoria establecida por el Ministerio de Desarrollo Social para este componente establece de manera prioritaria la firma de un convenio marco con el Municipio y la configuración de metas según indicadores locales y disponibilidad de recursos. El componente pedagógico depende del Ministerio de Educación (ME) y articula recursos con el Programa Envión. En el caso de retención educativa se refuerzan los recursos del ME, mientras que el caso de reinserción educativa el Programa es el que asigna y facilita la logística.

El Programa articula recursos y metas con la Dirección General de Escuelas y el Municipio. La herramienta que ofrece el Programa son las becas para reinserción, el trabajo de sus operadores (detección, diagnóstico, acuerdo y seguimientos). Eventualmente el Programa puede contribuir reforzando el sistema de apoyo para la reinserción con dos componentes: a) ampliación del sistema de cuidado infantil para madres adolescentes (jardines maternos) y b) El financiamiento de un módulo de aprestamiento que permita a los jóvenes revincularse con una rutina de estudio.

El módulo de aprestamiento es de 3-6 meses, puede implementarse con una lógica itinerante y permite recuperar prácticas de manera polivalente mientras se ajusta el diagnóstico y la reorientación del joven (tanto reinserción escolar de los menores de 16 años, como escolar y laboral para los mayores de esa edad). Según lo expuesto por el Ministerio de Desarrollo Social en su Informe de Gestión del año 2012, por aprestamiento se entiende "la actividad de preparar y disponer lo necesario para estar en condiciones de aprender, de relacionarse con lo educativo y las normas y de adquirir las habilidades básicas para moverse en sociedad." (Ministerio de Desarrollo Social. Informe de Gestión 2012: 9)

Las metas se establecen según dos variables principales: cantidad de población fuera del sistema educativo y recursos locales disponibles (esta-



blecimientos, docentes capacitados y programas propios).

Tal como se desprende del informe citado, las herramientas utilizadas en el presente componente son:

- **Convenios de retención educativa:** El Programa propone establecer acuerdos con las instituciones educativas próximas a los barrios seleccionados y plantear proyectos de contingencia educativa anuales en los que la institución educativa pueda asumir como propios para evitar la deserción.
- **Becas de retención educativa:** Son provistas por la DGCE (y se complementan desde el Programa cuando sea necesario). La beca actúa para la retención de los jóvenes en base a recomendaciones que hacen los docentes según un sistema de indicadores derivados del campo de rendimiento escolar (enfoque socioeducativo) en coordinación con los gabinetes escolares.
- **Convenio de reinserción educativa:** Comprende un acuerdo individualizado entre los referentes /operadores del Programa y los jóvenes, que pueden estar motivados o no, para retomar su estudio. La propuesta de reinserción educativa se adecua a los recursos locales y preferentemente puede comprender métodos alternativos como es el caso de la escuela de alternancia y otras estrategias que puedan ser una mediación entre la escuela y los jóvenes. La escuela de alternancia constituye un modelo aplicado en establecimientos educativos rurales donde los jóvenes concurren de manera intensiva al colegio durante dos o tres meses y el resto del año desempeñan actividades de formación o laborales.

4.2.2- Trabajo. – Formación para el trabajo.-

El Programa prioriza el trabajo pensando en la vinculación progresiva de los jóvenes con el mercado laboral sin desconocer las situaciones existentes como el bajo nivel educativo y motivacional de los beneficiarios, la precariedad y escasez de la oferta laboral y falta de receptividad de los



sectores empresariales para facilitar sus trayectos socio - laborales.

Reconociendo estas situaciones, el Programa establece trayectos socio laborales que articulen oferta y demanda, viables según las particularidades locales y perfil de los jóvenes pensando siempre en la progresividad de oportunidades. En tal sentido se trabaja prioritariamente en la identificación en el municipio de las áreas e instituciones que trabajan el tema de empleo y oficios, en la identificación de Sindicatos, cámaras empresariales, ONGs, etc., que brinden algún servicio de capacitación.

Según el informe elaborado por el equipo del Programa, en el año 2013 una importante cantidad de jóvenes egresaron del mismo teniendo un trabajo vinculado con rubros como electricidad, peluquería, gastronomía, corte y confección, carpintería, panadería y pastelería, reparación y operación de PC, seguridad e higiene, manicuría, bibliotecología, ebanistería, tallado en madera, cerámica en frío y horno, albañilería, reciclado de materiales plásticos, producción hortícola, mecánica del automotor, reparación de bicicletas, soldadura naval, herrería y artesanías, entre otros.

Respecto a este componente, personal del Ministerio ha manifestado que “a través de este programa más de 15 mil chicos menores de 17 años que tenían problemas familiares o de drogas decidieron volver a la escuela y más de 5 mil jóvenes mayores de 17 recibieron una formación alternativa. Nosotros ahora apuntamos al componente laboral y productivo para generar más oportunidades e inclusión”. (Entrevista realizada a miembro del equipo técnico del Programa, Noviembre 2013).

Según el Informe de Gestión citado con anterioridad (Págs. 10/12) el principal socio del Programa para la ejecución de este componente es el Ministerio de Trabajo (MT) a través de las Oficinas de Empleo, las Escuelas de Formación Técnica dependientes de la Dirección General de Cultura y Educación, los Centros de Formación Profesional y las áreas municipales que vengán articulando iniciativas productivas tanto asociativas, como tradicionales de mercado.

Dentro del sector privado, los actores principales serán las cámaras em-



presariales, los sindicatos y los sectores organizados de la economía social y las ONGs especializadas en temas de juventud y trabajo. El Programa contribuye con presupuesto para infraestructura, equipamiento de talleres y asistencia técnica.

El Programa establece dentro del Convenio marco con el Municipio metas sobre la base de por lo menos dos estadios, que pueden funcionar de manera independiente o complementaria y que son: a). Formación para el trabajo (estadio 1) y b). Generación de ingresos y empleo (estadio 2).

a) Formación para el trabajo (Estadio 1): Comprende a los jóvenes a partir de los 16 años cuyo punto de partida (sin experiencia previa y sin capacitación suficiente) requiere de la formación de habilidades y condiciones de socialización básicas para poder insertarse laboralmente. El foco está puesto en una formación con salida laboral relativamente rápida en torno a rubros que el Municipio previamente designe como apropiados según sectores de servicios con vacancia y políticas municipales capaces de absorber recursos humanos que participen y/o egresen del Programa.

El Programa ofrece, asimismo, a cada Municipio un instrumento que permite relevar este mapa socio productivo.

Se trata de una oferta planificada y flexible con metas establecidas por sectores y rubros (por ejemplo: X cantidad de jóvenes auxiliares en hotelería). El foco del componente es la creación de habilidades básicas para el trabajo que luego en un segundo momento, puedan ser vector de ingresos.

b) Generación de ingresos y empleo (estadio 2): Comprende situaciones de trabajo que se denominan asistidas porque: son asistidas/ vehiculizadas por el Programa y responden a una necesidad prioritaria e indispensable de ingreso monetario para poder efectivizar la participación del joven en el Programa, ya sea por su edad avanzada o por su condición de proveedor/a dentro del grupo familiar.

Las Herramientas propuestas para el desarrollo de este componente son:



- **Convenio de beca para formación laboral:** Comprende el otorgamiento de una beca sobre la base de un plan de formación para el trabajo que según el caso puede combinar: ocupación progresiva del tiempo libre (dentro del programa), terminalidad educativa y/o capacitación laboral propiamente dicha dentro o fuera de la oferta gestada por el Programa. Esto último significa que el joven puede proponer algún trayecto que no esté bajo el control del Programa pero resulte aceptado y concordante con los objetivos del mismo. Esta beca está pautada en el tiempo y los resultados se acuerdan con los jóvenes que en todos los casos será mayor de 16 años. La asignación de la beca establece resultados en un periodo de evaluación continua a los 3, 6 y 9 meses, en vistas a su renovación.
 - **Convenio de becas para la generación de ingresos y empleo:** este recurso es preferentemente para los mayores de 18 y que por su situación (edad, experiencia previa, urgencia) están en condiciones de vincularse al mercado de trabajo con algún resultado positivo. Este tipo de beca actúa dentro de un menú que arma el Municipio junto con el Programa y prevé la articulación de una red con diferentes posibilidades de trabajo. A saber: a) Pasantías laborales y b) Trabajo protegido (incubadoras de emprendimientos¹⁵ y talleres -escuela¹⁶).
- a) Pasantías laborales** son vacantes que se producen dentro de una red público-privada que articula el Programa a nivel local, duran entre 3 y 6 meses y se ajustan a una normativa que no entre en conflicto con regulaciones vigentes. El objetivo es lograr una primera experiencia de trabajo. En caso de que la pasantía requiera algún entrenamiento previo, el/la joven deberá primero ser beneficiario de la beca de formación laboral. Aquí se conformará una red con los principales acto-

15 Las incubadoras de emprendimientos son instituciones que se encargan de acelerar y contener el proceso de nacimiento, puesta en marcha y crecimiento de emprendimientos o micro emprendimientos, reduciendo los riesgos y los costos del inicio de una actividad laboral independiente y autogenerada.

16 Los Talleres-escuela son una estrategia de nexo entre la capacitación para el trabajo y la generación de ingresos, pues se trata de talleres de trabajo cuya producción se puede comercializar al tiempo que los jóvenes aprenden y se capacitan en un oficio.



res de este ámbito: PyMEs, cooperativas, organismos del estado, ONGs, Fundaciones, Comedores y otras empresas.

b) Trabajo protegido: Esta posibilidad reconoce las limitaciones del mercado para absorber la fuerza de trabajo de los jóvenes de sectores más pobres y propone otro tipo de estrategias más vinculadas a la economía social y el autoempleo en condiciones protegidas. Para esto se proponen estrategias probadas como: incubadora de microempresas donde los jóvenes puedan tener experiencias entre pares con apoyo de adultos, cupo en cooperativas de trabajo vinculadas a los planes del gobierno (obra pública) y talleres – escuelas.

4.2.3- Salud – Promoción y Prevención de la salud.

Esta problemática se expresa en dos sentidos: uno referido a la edad evolutiva donde en general no se actúa de manera preventiva y otro referido a la probabilidad que tienen los jóvenes de sufrir daños asociados a su contexto de riesgo: prevalencia de enfermedades asociadas al espacio social de pertenencia (especialmente de tipo respiratorias), accidentes, droga dependencia, problemas de salud derivados de una mal nutrición crónica (ej.: deterioro dental), desnutrición, contagio de enfermedades venéreas y VIH Sida, entre otras enfermedades.

En esta línea de trabajo, es importante destacar como una de las tareas centrales las actividades desarrolladas en torno a la promoción de la maternidad / paternidad responsable ya que el embarazo adolescente (junto con la deserción escolar) constituyen problemáticas que han tenido un crecimiento importante en los últimos años.

A partir de lo expuesto, es que la promoción de la salud sexual y reproductiva constituye una de las claves fundamentales con las que trabaja el Programa.

En función de lo descripto, los Municipios deberán establecer como principales acciones la identificación de centros de salud, hospitales, salas, etc., identificación de las acciones de las áreas programáticas de



salud, programas de prevención de embarazo adolescente, maternidad responsable y adicciones. El Programa en convenio con el Municipio – quien debe garantizar la relación con su Secretaría de Salud- ofrece tres herramientas de intervención:

Los Municipios en coordinación con los organismos provinciales responsables deberán garantizar a los beneficiarios del Programa las siguientes cuestiones:

- **Chequeo de salud integral:** al menos uno al finalizar el primer año, incluyendo controles odontológicos, de salud visual y auditiva, análisis de sangre, y un análisis de HIV SIDA con consentimiento en el caso de los menores de edad. Los controles odontológicos y oftalmológicos pueden ser realizados mediante recurso que aporta el Ministerio de Salud Provincial y Nacional a través de los trailers de atención móvil. También, pueden realizarse Convenios con el Colegio de Odontólogos y la Facultad de Odontología de la UBA. En el caso de la salud visual el Programa se compromete a pagar un juego de lentes cuando sea requerido su uso.
- **Talleres de Salud Sexual y Reproductiva:** mediante convenio principalmente con el Ministerio de Salud Provincial y con el Nacional se desarrollan Talleres específicos en el tema, donde además se haga hincapié no sólo en la información, en el acceso a métodos anticonceptivos sino fundamentalmente se trabajen temas conexos al desarrollo de la sexualidad responsable, la autoestima, el empoderamiento, los estereotipos limitantes del desarrollo personal y proyecto de vida en los jóvenes. El Ministerio de Desarrollo Social Provincial también puede aportar recurso humano capacitado.
- **Convenio de Fortalecimiento de infraestructura, equipamiento y Recurso Humano.** Se proveerá infraestructura y equipamiento a las salas de asistencia municipales mediante la definición de un Convenio con los Municipios que lo soliciten. A su vez, el Programa puede proveer recurso humano, especialista en adolescencia y juventud, mediante la afectación de aproximadamente 150 profesionales que



atenderán las problemáticas asociadas a la edad y la condición.

Frente a la detección de casos de drogo dependencia, el Programa coordinará asistencia y acciones con los CPA provinciales. El equipo Enviñón Municipal contará con psicólogos formados en estas problemáticas que ayudarán a identificar situaciones de dependencia. La propuesta "Enviñón de Vida" tiene por objetivo acompañar y fortalecer los procesos de tratamiento en adicciones que llevan adelante los jóvenes de la provincia en la red de Centros Provinciales de Atención a las Adicciones (CPA).

Este proyecto se propone crear en cada municipio cooperativas de mujeres, que serán capacitadas para acompañar y sostener a los jóvenes bajo tratamiento por diferentes instituciones: universidades, organismos del Estado y ONG's especializadas en la temática.

El proyecto prevé también el otorgamiento de becas que estimulen la continuidad y la asistencia de los jóvenes al CPA y les permita además iniciar actividades que configuren otras redes de sostén, en el diseño de nuevos proyectos de vida.

4.2.4- Recreación, arte y deporte - Componente integración social, identidad y pertenencia.

Por su situación de vida y los adolescentes y jóvenes beneficiarios del Programa, tienen dificultades para acceder y participar de actividades recreativas, deportivas y artísticas propias de su edad, las cuales además de cumplir su rol de esparcimiento pueden ser un puente para la construcción de una red de relaciones que los vincule con otros campos como la educación y el trabajo.

"Este eje si bien está más cerca de los intereses cotidianos de los jóvenes requiere de una cuidadosa planificación en el armado de su oferta atendiendo por lo menos a dos condiciones: accesibilidad y atractivo de la oferta (geográfica, física y cultural) y recursos humanos (docentes e instructores) formados para el trabajo con jóvenes sin o con baja escolarización." (Informe de Gestión. Ministerio de Desarrollo Social Año 2012.



Págs. 13/15)

El Programa Envi3n tambi3n promover3 dentro de este componente la creaci3n y puesta en marcha de las Radios Envi3n en todos aquellos Municipios que quieran impulsarlas. Se dictar3n talleres de radio y periodismo y se proveer3 de equipamiento necesario para implementarlas.

Asimismo, se pretende incentivar en los chicos/as la idea del trabajo y el esfuerzo colectivo con una meta com3n, h3bitos de vida saludables, el uso del tiempo libre y el bienestar f3sico y mental a trav3s de la pr3ctica de variados deportes.

En t3rminos generales, el Programa asignar3 recursos humanos y de equipamiento localizados principalmente en las sedes barriales donde funciona. Eventualmente y teniendo en cuenta la disponibilidad de los Municipios, el Programa se podr3 complementar con subsedes que permitan la interacci3n entre j3venes de diferentes barrios y sectores sociales a trav3s de la realizaci3n de torneos, exposiciones y eventos culturales.

Como modo de llevar adelante lo antes descripto, el Programa establece en el Convenio marco con el Municipio sobre la base de los recursos locales disponibles el tipo de equipamiento e infraestructura que se brindar3 como los recursos humanos (que pueden ser horas docentes) que se proveer3. El Municipio establece articulaciones con la Secretaria de Deportes y la de Cultura que rubrican compromisos para que este componente se integre al Programa municipal en este campo. Es importante que no est3 aislado y se promuevan eventos y actividades que motiven la integraci3n entre j3venes de diferentes sectores sociales.

El Programa ofrece talleres (de arte, pintura, murga, circo, escultura, foto, fotoperiodismo, radio, etc.,) y organiza actividades socio-culturales, comunitarias y deportivas donde los j3venes participan en dos condiciones posibles: **como parte de su plan/convenio de participaci3n en el programa y como beneficiarios secundarios del programa.**

En el **Convenio** se establecen metas y se acuerda la participaci3n en una o m3s actividades que son la contraparte de los j3venes para acceder a



la beca (entera o parcial). Estas actividades también pueden combinarse con otros de los componentes (reinserción escolar y trabajo, salud) de manera subsidiaria y así asegurar que los jóvenes tengan más de una vía de integración a través del Programa.

Se crea la condición de **beneficiarios secundarios** a través de la cual los jóvenes que no son beneficiarios de las becas puedan acceder de manera libre y gratuita a las actividades recreativas, artísticas y deportivas del programa.

5.- Población destinataria

El Programa Envión se define como una política social focalizada en la población joven de entre 12 y 21 años con mayor vulnerabilidad de la Provincia de Buenos Aires. En este sentido, destina el 75% de sus vacantes a la siguiente población objetivo:

- adolescentes y jóvenes que no estudian ni trabajan;
- adolescentes y jóvenes que trabajan en condiciones precarias y/o baja calificación pero no estudian y/o no han completado sus estudios;
- adolescentes y jóvenes que han desertado del sistema educativo.

A la vez, el Programa tiene una vocación universalista en su aplicación por lo cual prevé en su implementación la definición de una cuota de vacantes (aproximadamente del 15%) en su oferta de servicios especialmente destinada a:

- adolescentes y jóvenes que estudian pero lo hacen en un contexto de alta vulnerabilidad socio-familiar o con riesgo de abandonar;
 - adolescentes y jóvenes que han abandonado la escuela, durante el último año escolar o faltándoles poco para alcanzar la terminalidad educativa;
 - adolescentes y jóvenes que trabajan en condiciones de informalidad y/o precariedad.
-



6.- Criterios de elegibilidad de los destinatarios

Para ser incluido en el Programa, el adolescente y/o joven deberá:

- a. Tener entre 12 y 21 años de edad.
- b. Presentar condiciones de alta vulnerabilidad social.
- c. Tener censado su hogar con la Cédula Censal o ser derivado por los Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos del Ministerio.
- d. Completar la Ficha de Inscripción al Programa.

En aquellos casos donde el Censo de la Vivienda, el Hogar y de los Integrantes no se realice y en los de ausencia de una base de datos alternativa, de calidad y actualizada, la población beneficiaria será reclutada a través de:

- Relevamiento en las escuelas del municipio detectando a los chicos que han dejado de estudiar y/o aquellos que corren serio riesgo de hacerlo.
- Información brindada por los responsables de los comedores comunitarios que será corroborada mediante visita social.
- Información brindada por los centros de salud barriales.
- Relevamiento de información a través de organizaciones sociales que trabajen en el barrio con familias y/o jóvenes vulnerables
- Información brindada a través de otras iniciativas y/u organismos municipales que trabajen con jóvenes.
- Demanda espontánea.

Los jóvenes detectados a través de estas vías y que quieran participar del Programa Envión deberán completar la Ficha de Inscripción y luego de verificar la información allí brindada a través de una visita social se procederá a rellenar el formulario del Censo del Hogar, la Vivienda y los Integrantes a fin de poder aplicar el índice de vulnerabilidad y determinar el cupo por segmento para dar las altas. Es importante mencionar



que solo se aceptará la no realización del Censo de la Vivienda, el Hogar y sus Integrantes en aquellas poblaciones y Municipios donde se registren las siguientes situaciones:

- a. Alta Densidad de población potencialmente beneficiaria: se trata de aquellos casos donde existe una fuerte desproporción entre la cantidad de población que reúne las características de los potenciales beneficiarios y el cupo efectivo que cuenta el Programa para intervenir y atender esa demanda en la zona.
- b. Existencia de suficiente información de base de calidad y relativamente actualizada relevada a través de otros instrumentos como por ejemplo el Plan Vida, Promeba, o las fichas de beneficiarios de Planes Sociales del Ministerio de Desarrollo Social.

7.- Alta y baja de los beneficiarios-Permanencia

- Los adolescentes y jóvenes deberán incorporarse al Programa a través de la Sede Barrial Envión designada por la Coordinación Municipal, completando la Ficha de Inscripción y llevando la documentación requerida.
- Para permanecer bajo el Programa los adolescentes y jóvenes deberán concurrir a las actividades propuestas correspondientes a cada uno de los ejes de intervención. En este sentido, deberán tener más del 80% de asistencia a los talleres formativos, de apoyo escolar y presentar regularmente los boletines escolares.
- Para permanecer bajo el Programa los adolescentes y jóvenes deberán concurrir de forma periódica a todos los controles médicos establecidos y a los talleres de prevención de la salud ofrecidos en el marco del Programa ENVION.
- Para la permanencia de los adolescentes y jóvenes dentro del Programa es imprescindible que un adulto responsable (padre, madre, tutor, familiar a cargo) esté en contacto con el equipo técnico del Programa.



- Serán dados de baja los jóvenes al cumplir los 21 años de edad.
- Cumplido el límite máximo de edad, se realizará a los jóvenes un diagnóstico educativo de egreso.
- Serán dados de baja aquellos jóvenes que no cumplan, en tiempo y forma, con los acuerdos compromisos asumidos por los beneficiarios al incorporarse al Programa.

También serán motivos de baja: problemas reiterados de disciplina, inasistencias reiteradas sin justificación o situaciones judiciales que impidan a los jóvenes la concurrencia al Programa. (Informe de Gestión. Ministerio de Desarrollo Social. Año 2011).

8.- Becas y servicios de las sedes barriales “envión”

El Programa se ejecuta a través de los Municipios, en cada una de las Sedes Barriales que éstos dispongan. En las Sedes Barriales se brinda desayuno, almuerzo y merienda y se desarrolla una oferta formativa, educativa y recreativa especialmente diseñada para la población beneficiaria.

Los adolescentes y jóvenes beneficiarios del Programa percibirán una beca mensual cuyo monto es de \$ 350,00. Dicha beca se complementa con la política de asignación universal familiar por hijo. En estos casos, el gobierno nacional pagará \$180 y el MDS completará el monto restante hasta alcanzar los \$350.

El monto total de la beca podrá ser reajutable a partir de una evaluación que contemple criterios económicos y de desarrollo del Programa realizada oportunamente por la Unidad Ejecutora Provincial.

9.- Acreditación de la beca

La acreditación de la beca la realizará el Banco Provincia de Buenos Aires. El tutor y/o responsable del adolescente o joven en forma mensual cobrará el monto de la beca a través de la metodología establecida a tal fin por la Entidad bancaria.



La continuidad del beneficio dependerá del cumplimiento de los criterios de elegibilidad y de la verificación de las condiciones de permanencia.

10.- Caracterización de las capacidades estatales involucradas en la ejecución del programa, identificación del régimen de implementación y del entramado de actores en la gestión del mismo.

En el marco del presente estudio, se entiende a la capacidad estatal “como la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas.” (Repetto 2007:43)

Esta conceptualización, en términos generales, sirve como punto de partida para visualizar la capacidad estatal expresada en decisiones y acciones concretas en función de un objetivo. Se trata entonces de explorar la capacidad que tienen las instancias de gestión, expresadas en lo particular en el Poder Ejecutivo, para recepcionar, priorizar y responder a las demandas que se expresan en la sociedad civil como problemas públicos.

Respecto al Programa aquí analizado, la Ley N°13.298 establece que el Ministerio de Desarrollo Social como autoridad de aplicación y a través de sus Servicios Zonales, tiene la responsabilidad de diseñar, subsidiar y ejecutar los programas de promoción y protección de derechos en coordinación constante con los Servicios Locales de Promoción y Protección.

El Decreto 300/05 que reglamenta la Ley, determina la desconcentración de acciones mediante la transferencia de recursos y competencias a los Servicios Locales (Municipales) creados o a crearse en cada localidad.

Los mismos constituyen los ámbitos municipales a través de los cuales se ejecuta la Ley por lo cual actúan como resorte territorial y de inserción comunitaria y materializan en su actuación los principios de coordina-



ción, descentralización y desconcentración de acciones contemplados y propuestos en los objetivos del Programa.

Tal coordinación se establece también con las organizaciones de la sociedad civil que tienen actuación comunitaria ya que son consideradas pilares fundamentales en la búsqueda de la integración social, la solidaridad y el compromiso social.

Es importante destacar aquí, que la implementación de la Ley como la construcción de los espacios mencionados se plantea de manera gradual y a partir de la consolidación de un modelo de intervención, que en consonancia con el espíritu de la norma, fortalezca el desarrollo de una política de Estado que otorgue relevancia a los niños/as, adolescentes y jóvenes como sujetos plenos de derechos.

En tal sentido, el Ministerio diseña, subsidia y ejecuta los programas de promoción y protección de derechos y los Servicios Zonales de Promoción y Protección ejecutan en el territorio.

El programa contempla entonces, un trabajo conjunto entre el Ejecutivo, el sector empresarial y la comuna. La responsabilidad social compartida abarca el diseño, promoción, ejecución y aportes del Estado; la conformación de una red de contención y acción desde la comunidad, al tiempo que las empresas destinarán recursos y oportunidades laborales para los jóvenes.

Las Instituciones participantes en la implementación del programa son: Ministerio de Desarrollo Social de la Pcia. de Buenos Aires, Ministerio de Salud, Ministerio de Trabajo, Municipios, Dirección General de Cultura y Educación, Servicios Locales de Promoción y Protección de Derechos, Unidades Barriales Territoriales (UBT), Centros de Salud, Centro de Prevención de las Adicciones, Poder Judicial, Empresas del Sector Privado, Organizaciones de la Sociedad Civil, Sindicatos y Universidades.

En términos generales, el Programa asigna recursos humanos y equipamientos principalmente en las sedes barriales donde el mismo funciona. Eventualmente y teniendo en cuenta la disponibilidad de los Municipios, el Programa se podrá complementar con sub sedes que permitan



la interacción entre jóvenes de diferentes barrios y sectores sociales a través de la realización de torneos, encuentros o jornadas de formación destinadas a profesionales, jóvenes y organizaciones comunitarias.

El programa cuenta además con la Asociación Civil Envión. La misma surge con el objetivo de gestionar relaciones y acuerdos con empresas de la Provincia que permitan articular diferentes acciones y recursos tendientes a fortalecer oportunidades de desempeño laboral con los jóvenes del programa. Las empresas además, podrán aportar becas de \$350 mensuales, por períodos anuales renovables, destinadas a los jóvenes bajo programa en los diferentes municipios en los que se lleva adelante la propuesta.

La Asociación Civil administrará los recursos que llegarán a los destinatarios a través de un sistema de pagos diseñado por el Banco Provincia.

Las "Sedes Envión" son los espacios donde concretamente se desarrollan las actividades enunciadas y donde se encuentran los equipos de profesionales que intervienen. La selección de éstos y de los barrios específicos donde se implementa el programa se realiza de acuerdo a:

- Relevancia cuantitativa y cualitativa de la situación de vulnerabilidad en la que se encuentra la población objetivo de cada distrito.
- Relevancia cuantitativa y cualitativa de la situación de vulnerabilidad –determinada fundamentalmente mediante Censos de los barrios prioritarios en cada Municipio. (Ministerio de Desarrollo Social de la Pcia. De Buenos Aires, Informe de Gestión 2011).

La implementación contempla diversas etapas:

- Circuito Municipal (difusión e implementación del Programa en los Municipios, firma de Convenios entre el MDS y los Municipios, realización del censo en los barrios determinados y aplicación del índice de vulnerabilidad, preparación de un Plan de trabajo local (Guía de Formulación local del Proyecto) y su aprobación por la Coordinación Municipal y la Unidad Ejecutora)
- Selección y contratación de los Equipos técnicos (capacitación)



- Incorporación de los adolescentes y jóvenes destinatarios al Programa.
- Desarrollo de actividades formativas, de esparcimiento, culturales y de capacitación.
- Evaluación diagnóstica y elaboración de los "Proyectos Compromiso" con cada beneficiario.
- Otorgamiento de la beca.
- Liquidación del beneficio.
- Evaluación y seguimiento del beneficiario.
- Evaluación y seguimiento de la marcha del proyecto a nivel local.

Un aspecto a destacar en la implementación del programa es la capacitación a tutores. Los Tutores Barriales son jóvenes de entre 18 y 25 años de los mismos barrios en donde funciona el Envión. Son jóvenes que tienen vocación de trabajo para acompañar a otros jóvenes y por ende adquieren un lugar fundamental en la propuesta ya que facilitan la comunicación entre los chicos y los equipos técnicos.

La capacitación, según fuentes del MDS "Se trata de una herramienta fundamental para que día a día puedan profesionalizarse, superarse en su rol y mejorar su nexo con los jóvenes destinatarios del Envión, con sus familias, con la comunidad y con el equipo técnico, lo que sin lugar a dudas redundará en más diálogo, más integración y más oportunidades para todos" (Entrevista al Lic. Martín Ferre, Ministro de Desarrollo Social. Octubre 2013).

Estos espacios de formación, que se desarrollan en forma conjunta con la Dirección de Campamentos y Colonias de la Secretaría de Deportes provincial, se realizan a través de jornadas regionales en las que se abordan temas vinculados al liderazgo, el trabajo en equipo y la resolución de conflictos. Los jóvenes que asisten reciben charlas motivacionales y deben presentar trabajos como la planificación de tareas y cumplir prácticas supervisadas orientadas a fines específicos. También se realizan



campamentos recreativos.

En todas las etapas de la implementación el programa está monitoreado por un Sistema Informático Online (base de datos) en el que diariamente cada sede del Envión debe cargar los datos de los adolescentes y jóvenes incluidos, lo que permitirá llevar un concreto control y seguimiento de los beneficiarios. Esa base de datos puede ser consultada por las empresas participantes, mediante una clave de acceso y el ingreso a la Web del MDS www.mds.gba.gov.ar.

Además pueden realizar visitas a los propios centros.

Es importante destacar que la evaluación a la implementación y gestión del programa se realiza también a través de la Unidad de Control de Gestión que evalúa y realiza un seguimiento de todos los programas que componen la estructura y propuesta del Ministerio de Desarrollo Social.

Volviendo a la cuestión de las capacidad estatales, un rasgo interesante del programa es que se asume como la operacionalización de la Ley Provincial N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes; es decir, el programa se recuesta sobre una Ley que responsabiliza al Estado como protector y agente de promoción de derechos de la población a la que se dirige y que, además, institucionaliza un espacio específico de intervención como lo son servicios locales, lo que fortalece, a priori, la capacidad institucional del mismo.

A su vez, la preocupación evidenciada en la formulación del programa por la capacitación de los recursos humanos permitiría, con el tiempo, ir contando con la formación adecuada de sus efectores; en la misma dirección debe entenderse la conformación de los servicios locales y, con matices que tienden a enriquecer la propuesta, la designación de los tutores que en teoría tienen una relación de proximidad con los adolescentes y jóvenes bajo el programa y conocen el territorio en el que se implementa. En otras palabras, el programa muestra, al menos en el plano de su enunciación, una intención de fortalecer las capacidades técnico administrativas del Estado en esta área tan peculiar de intervención social.



En cuanto al régimen de implementación, es de destacar la articulación entre la Provincia y los Municipios que promueve, su inserción territorial capilar con la designación de las “sedes enviión” y la movilización de actores de la sociedad civil –organizaciones sociales comunitarias y empresas- bajo la designación del mismo como programa de responsabilidad social compartida. También es importante de mencionar, en el marco del régimen de implementación, la articulación entre diferentes agencias del Estado en lo que se refiere a los ejes de intervención en salud y educación. Así, la territorialización, la descentralización, la multiactorialidad, la multiagencialidad son todos rasgos que caracterizan el régimen de implementación y el mapa actoral del Programa Enviión.

En síntesis, al menos en el plano formal, las capacidades estatales involucradas, así como el régimen de implementación, son destacables en relación a la problemática que intenta abordar el programa.

11.- Nudos Críticos en el Programa Enviión.

El programa Enviión presenta en la gestión e implementación algunos nudos críticos que fueron identificados a partir del relevamiento conceptual y de las entrevistas efectuadas a funcionarios, efectores y beneficiarios del mismo.

Partiendo de la conceptualización de que la Política Social puede entenderse como la intervención del Estado sobre la producción y reproducción de las condiciones materiales de vida de la población, la identificación de nudos críticos se vuelve relevante en tanto éstos expresan dificultades para contribuir a ese objetivo.

Respecto a lo planteado, es importante destacar que en el proceso de trabajo se han identificado nudos críticos en la gestión e implementación del programa y que los relatos y significaciones de los actores intervinientes son disímiles, dependiendo básicamente del lugar que ocupen en la estructura del programa.



Los principales problemas que aparecen en la gestión pueden considerarse como:

- La responsabilidad social compartida contempla lo que se denomina “multiageñalidad”; lo cual impone una fuerte coordinación entre diversas esferas e instituciones, entre ellas la fuerte participación municipal en la implementación del programa. Al ser el Programa un elemento fuerte en la actual gestión del Gobierno de la Provincia, la cuestión de alineamientos políticos marca profundamente el desarrollo del programa en cada Municipio. Existen Municipios que en consonancia con la política provincial dan al Programa un gran impulso, en tanto otros, opositores al gobierno provincial, se vuelven obstáculos para la implementación del mismo. Esta situación genera que muchos jóvenes queden sujetos a las afinidades o distanciamientos políticos, y expuestos a la falta de capacidad estatal para generar políticas de Estado que realmente los contemple como sujetos de derechos. Esta situación deriva en que sean muchos los jóvenes que no reciben asistencia y que los equipos profesionales y trabajadores no reciban los recursos necesarios para funcionar.
- El programa supone la intervención y coordinación de diversos órganos y niveles de Gobierno, diferentes grupos afectados, y de la interacción de todos ellos depende el éxito en la puesta en marcha de los objetivos del programa. La falta de coordinación se impone como un elemento que debilita y obstaculiza la implementación del Programa y dificulta el logro de las metas propuestas.
- La estigmatización hacia la población joven y la judicialización de la pobreza, se encuentran enquistadas en la sociedad, lo que torna más acuciante la situación que enfrenta el Programa, al mismo tiempo que debilita la recepción del mismo. Muchos de los referentes han expresado que estos modos de conceptualización aparecen en algunos profesionales y técnicos que intervienen en el trabajo cotidiano con la población objetivo del programa, reproduciendo viejas lógicas y conceptualizaciones hacia los jóvenes y no considerándolos como sujetos de derechos.



- La masividad es otro gran problema. La política provincial intenta llegar a la mayor cantidad de jóvenes en territorio. Si bien el número de beneficiarios parece haber aumentado de manera significativa, esto genera un desfasaje con el presupuesto asignado al programa en términos generales, que se expresa en la falta o precariedad de recursos que afecta directamente el desarrollo de los talleres por falta de materiales, el retraso en el pago de las becas a los jóvenes y adolescentes, la precariedad en las condiciones de trabajo de los equipos profesionales y tutores.
- La falta de recursos y de formación hacia tutores y profesionales se vuelve un importante nudo crítico al momento de pensar la gestión del Programa. El Programa contempla la formación continua de sus trabajadores y el desarrollo de actividades mediante recursos humanos formados. La falta de formación y de profesionalización, en términos de dominio de un saber especializado, como es el trabajo con jóvenes y adolescentes, muestra problemas en la capacidad administrativa del Estado y por ende, claras dificultades para el logro de los objetivos propuestos. Esta cuestión ha sido mencionada en directa relación con la existencia de prácticas de tipo clientelar. La selección de los profesionales y tutores parece estar más vinculada, en ocasiones, con acuerdos o alineamientos políticos o prácticas de reclutamiento que a profesionales capacitados en la temática.
- Masividad versus calidad en la respuesta brindada. Si bien el Programa se propone como una política pública de carácter inclusivo, que comprende a los jóvenes como sujetos de derechos, las condiciones antes descriptas generan que las respuestas se den más en términos asistencialistas e inmedatistas, sin cuestionar el carácter estructural e histórico de los problemas o de las condiciones de vida de los jóvenes.
- Respecto a los ámbitos provinciales y municipales establecidos por la Ley - Servicios Zonales y Locales – es importante mencionar que muchos de ellos al día de la fecha no han sido constituidos. Esto marca claramente la falta de plenitud en el ejercicio de las funciones asignadas por Ley y por ende la falta de intervención respecto a las situacio-



nes de muchos jóvenes residentes de la provincia.

La implementación constituye uno de los últimos momentos del ciclo de una política pública, momento en el cual la interacción del Estado y la sociedad adquiere mayor significación. Pensar en nudos críticos en el régimen de implementación, permite identificar si las reglas, prácticas y procedimientos definidos son adecuados para el cumplimiento de los objetivos y el desarrollo de la intervención que se promueve.

En este sentido algunas cuestiones han sido identificadas:

- En términos funcionales, las responsabilidades y tareas de cada actor a veces parecen no estar demasiado prescriptas o no concuerdan con el perfil de trabajador o son inadecuadas respecto a sus capacidades o formación técnico profesional.
- Otro problema evidenciado es que en ocasiones la vocación universalista y promotora de Derechos que orienta al programa se desdibuja al nivel de la implementación por prácticas de clientelismo político, que como se sabe tienen larga data en el territorio provincial y se presentan como resistentes a los intentos de su superación.

12.- Significaciones de funcionarios, efectores y beneficiarios respecto de los alcances y limitaciones del programa.

Para los funcionarios que son parte de la gestión, el Programa aparece como bastión en el desarrollo de una política pública que tiende y promueve la inclusión y formación de jóvenes y adolescentes. Pionero respecto al reconocimiento de los jóvenes como sujetos de derecho en el marco de la Ley de Promoción y Protección de Derechos.

Los números y cifras oficiales dan cuenta de una gran cantidad de jóvenes bajo programa, que han logrado, esencialmente a través de las instancias de formación, incluirse en el mercado laboral y retomar sus trayectos educativos y formativos.



En el mismo sentido, los discursos oficiales dan cuenta de una gran cantidad de beneficiarios que han sostenido, y sostienen, tratamientos frente a sus situaciones de adicción y construido en ese proceso lazos comunitarios e instancias de socialización más sólidos.

La vuelta al sistema de escolarización también es un elemento destacado por las autoridades, en tanto muchos son los jóvenes que han retomado sus espacios formativos o que han terminado su ciclo frente a posibilidades concretas de abandono.

Es decir, en quienes tienen a cargo la conducción del programa hay una valoración positiva del mismo.

Para los efectores del programa, técnicos o profesionales varias cuestiones aparecen como problemáticas en la gestión e implementación del mismo.

Una que muchos de aquellos destacan es la inadecuación entre la propuesta que presenta el programa y los recursos materiales que efectivamente moviliza para su puesta en práctica.

Diversos actores y profesionales participantes del programa han reclamado como cuestiones y problemas de gestión la falta de pagos en los sueldos, de recursos en las sedes, el envío y la precariedad en las modalidades de contratación. Esta situación desgasta y debilita el ejercicio profesional, y genera como consecuencia la renuncia o el abandono del programa.

La falta de recursos se manifiesta además de lo planteado con anterioridad, en la falta de materiales para los talleres, el desconocimiento respecto a la regularidad en el pago de las becas a los beneficiarios, y la suspensión de los refuerzos alimentarios que deberían brindárseles a los jóvenes.

Muchos efectores, señalan cierta tensión entre los objetivos del programa –inclusión social y promoción de derechos en adolescentes y jóvenes– y las prácticas de “contención” que en ocasiones deriva.

Respecto a las herramientas e instrumentos de intervención, los profe-



sionales y técnicos manifiestan que están son “viejas” y no contemplan ni comprenden la situación actual de los jóvenes, por el cual se brinda un tratamiento de índole asistencial a las problemáticas y no se apunta a una real transformación de las condiciones de vida materiales de los jóvenes.

El abordaje integral propuesto en el texto normativo que rige la implementación del programa, no parece poder llevarse a cabo ya que lo que se brindan son soluciones inmediatas a problemas que tienen raíces profundas y multidimensionales.

La complejidad de la situación de los adolescentes y jóvenes no parece contemplarse tampoco en los espacios formativos brindados a los profesionales. Muchos expresan que más que herramientas de intervención, el Programa refuerza sus procedimientos administrativos y meramente técnicos, con el objeto de fortalecer los resultados en términos cuantitativos y no cualitativos.

En términos gremiales, los trabajadores han logrado cierta organización para llevar adelante los reclamos y expresar de diversos modos el desfinanciamiento, falta de pago de los haberes y otras irregularidades.

Los mismos expresan que “Desde hace unos meses, varios planes sociales sostenidos por la provincia de Buenos Aires tienen dificultades para funcionar, por los recortes que el “rojo” financiero impone a la economía del gobierno bonaerense. Uno de los más afectados es el Plan Envión, cuyos trabajadores no cobran sus sueldos y denuncian un desfinanciamiento total, lo que afecta a unos 45 mil menores beneficiados.” (Entrevista a Delegado Junta Interna ATE). Desde el MDS, organismo responsable de la ejecución e implementación del Programa, se expresa que “el objetivo de dicho programa “es integrar a estos chicos al sistema educativo y enseñarles un oficio, además de procurarles un espacio de afecto y contención donde puedan realizar actividades deportivas, recreativas y culturales con la guía de profesionales idóneos. Se pretende con ello brindarles herramientas que les facilitarán la inserción al mercado laboral y a la vida social”. Sin embargo, los trabajadores ponen en duda la ma-



terialización de esos objetivos dado que reclaman “regularización de los pagos de becas y salarios en fecha, aumento de salarios, reconocimiento de los operadores (tutores) como trabajadores, entre otras mejoras reclamadas en el petitorio. (Octubre 2013)” . (Entrevista a Delegado Junta Interna ATE)

Los trabajadores entrevistados manifiestan también, la necesidad de que los Municipios re signifiquen el programa. La distribución de los recursos parece ser aleatoria, la falta de interés en las capacitaciones y en las supervisiones del mismo hace que las actividades recaigan en la voluntad de cada técnico o profesional más que en decisiones políticas concretas.

En el mismo sentido se cuestionan los mecanismos en la selección de personal. Muchos trabajadores manifiestan que los técnicos o tutores son elegidos esencialmente por criterios políticos más que por formación y experiencia en el trabajo con jóvenes, lo que vacía concretamente el concepto de “recursos humanos capacitados”.

En este sentido es importante destacar la informalidad a través de la cual, según algunos actores, parece accederse a las prestaciones del programa. Si bien, el mismo posee reglas formales de accesibilidad, la informalidad da paso a prácticas de tipo clientelares, a relaciones particularistas que rompen con el concepto de universalidad e igualdad propuesto.

Los jóvenes beneficiarios, expresan diversas significaciones. Para algunos, la posibilidad de ser parte del programa ha sido su primera experiencia como participantes y protagonistas en un programa social que los contenga, comprenda y reconozca como sujetos de derechos.

La posibilidad de acceder a espacios de formación, de atención de su salud, de comunicación y vinculación con sus pares, forma parte de trayectos de vida nuevos, de experiencias no vividas con anterioridad, donde la clave era la exclusión, la falta de oportunidades y el desmembramiento de los lazos sociales. En tal sentido, el ser beneficiarios del programa es valorado como una experiencia positiva.

Para otros, el programa funciona como elemento de contención, pero



no alcanza para paliar o resolver cuestiones que los jóvenes viven desde hace mucho tiempo. La falta de pagos en las becas, genera también, que no exista continuidad en las actividades, desmotivación, falta de credibilidad en las autoridades. Las referencias más sólidas se establecen con algunos tutores o técnicos a los cuales lo jóvenes identifican como pares, siempre y cuando esta relación no aparezca mediada por intereses políticos.

Algunos de ellos manifiestan sentirse en medio de internas políticas que los exceden, situaciones de abuso de poder, en los cuales sus derechos siguen siendo vulnerados.

13.- Conclusiones

El Programa Envión se propone desde el Ministerio de Desarrollo Social Provincial como una política pública destinada a un sector de la población históricamente vulnerada, excluida y estigmatizada como son los jóvenes y adolescentes.

A consecuencia de las políticas de la década '90, los jóvenes han sufrido un doble proceso de vulneración de sus derechos. En primer lugar, han vivido sus primeros trayectos de vida como miembros de familias profundamente afectadas por los años neoliberales cuyas condiciones materiales de vida estaban signadas por la desocupación, la informalidad, la falta de ingresos, de acceso a servicios de salud, de vivienda, etc.

Han sido además, muchas veces y por lo planteado con anterioridad, expulsados de sus grupos de pertenencia y del sistema escolar, en busca de oportunidades laborales que puedan de alguna manera fortalecer el grupo familiar o generar algún tipo de estrategia de supervivencia.

Expuestos a diversas situaciones de violencia física, emocional, psicológica e institucional, los jóvenes han sido expuestos a constantes situaciones de vulneración de sus derechos.

Diversas dimensiones y problemáticas cristalizadas en discursos estigmatizantes y reproducidos esencialmente, en los espacios generados



por la falta de políticas públicas que se propongan la reconstrucción de sus trayectos formativos, vinculares y comunitarios.

En este marco, cuando parecía hacer ruido el fuerte discurso de “la juventud está perdida” y la estigmatización y criminalización de pobreza, la Política Pública de la Provincia en el marco de la Política Nacional, se propone el diseño, gestión e implementación de programas que tiendan a la inclusión, partiendo del reconocimiento de este sector poblacional como sujetos de derechos. Motoriza políticas sociales de carácter universalista, que más allá de perseguir la igualdad de oportunidades, se propone estrategias, metas y objetivos que tiendan a la igualdad de derechos.

En este marco, el Programa Envi3n es uno de las propuestas más significativas en t3rminos de “institucionalizaci3n de derechos” y de reconocimiento bajo la normativa de la Ley de Protecci3n y Promoci3n de Derechos, de los j3venes y adolescentes como sujetos de derechos.

En este sentido, la Responsabilidad Social Compartida sobre la cual se sostiene el Programa Envi3n, abre las puertas a nuevas estrategias y modos de intervenci3n. Diversos organismos estatales, privados y comunitarios son protagonistas en el desarrollo e implementaci3n de estrategias que busquen la transformaci3n e impacto en las condiciones materiales de vida de este sector poblacional materializando la intervenci3n estatal bajo una nueva mirada, una l3gica, ahora signada por la inclusi3n y la b3squeda de nuevas oportunidades.

La responsabilidad social compartida propone adem3s de la descentralizaci3n de recursos y de poder en la toma de decisiones, la participaci3n concreta de organizaciones e instituciones quiz3s hasta ahora no contempladas en la pol3tica p3blica.

El programa se sostiene en el reconocimiento de la importancia de la participaci3n de la sociedad civil, de las organizaciones comunitarias, la territorialidad como soporte. Propone en ese sentido, y persigue como uno de sus grandes objetivos, el fortalecimiento comunitario, la construcci3n de lazos sociales con pares, el arraigo al lugar de pertenencia.



Reconoce a los jóvenes el derecho a la inclusión, brinda de alguna manera posibilidades reales de inserción, tanto educativa como laboral, lo que tiene un impacto directo en las condiciones de vida materiales de los mismos. El retorno al sistema educativo, el acceso al sistema de salud, ha sido significado por los jóvenes beneficiarios como puerta de acceso directa al mercado laboral, y en términos de recorridos, en la formación de personas más autónomas.

Probablemente y según se desprende de las entrevistas realizadas en la presente investigación, dos cuestiones constituyen los nudos críticos más significativos en la gestión e implementación del programa.

Por un lado, la falta de recursos, tanto materiales como simbólicos, lo que claramente dificulta y en oportunidades obtura el desarrollo de las acciones previstas, y por otro, el arraigo en algunos distritos de la provincia de prácticas de tipo clientelar que persiguen otros objetivos a los establecidos en la Ley que regula el programa en cuestión.

Es importante mencionar que los relatos y registros de los diversos actores entrevistados en el marco de la presente investigación, portan significaciones altamente positivas respecto al programa, lo cual tendría mayor impacto si las cuestiones expuestas pudieran resolverse.

Claramente, el camino hacia la consolidación de una intervención estatal que rompa con viejos paradigmas y conceptos y que impacte directamente en las condiciones materiales de vida de los jóvenes, puede consolidarse con propuestas como las del Programa Envión.

Bibliografía

Beccaria, Luis (2005). Anales de la Educación Común. Tercer Siglo. Año 1. Numero 1-2. Adolescencia y Juventud. Septiembre de 2005.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, M. Mercedes (2009). "Conceptualizando la gestión social" en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, M. Mercedes (Organizadoras) (2009). "Gestión de la Política Social. Conceptos y Herramientas." Ed- UNGS/ Prometeo: Buenos Aires.



De Virgilio, M. Mercedes y Galizzi, Daniel (2009). "Los actores en el entramado de la gestión social: una aproximación operacional y elementos para el análisis". En Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009) *Gestión de la política social. Conceptos y herramientas*. Ed- UNGS/ Prometeo: Buenos Aires.

Encuesta Permanente de Hogares. 2002.

Ley Nacional N° 26.061 de Protección Integral de los Derechos de las Niñas, Niños y Adolescentes.

Ley Provincial N° 13.298 de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes.

Longo, María Eugenia. Lo que queda a los jóvenes (2003). Capital social, trabajo y juventud en varones pobres del Gran Buenos Aires, Argentina. Instituto de Investigación en Ciencias Sociales. Facultad de Ciencias Sociales Universidad del Salvador. Buenos Aires

Palomino, H. (2007) La instalación de un nuevo régimen de empleo en Argentina. In: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios de Trabajo. Congreso Nacional de Estudios de Trabajo, Buenos Aires

Perri, María Silvina (2007) . La inserción laboral de los jóvenes en la Argentina en el contexto de crecimiento de la Post – Convertibilidad. Universidad Nacional de Mar del Plata. Mar del Plata.

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2012). Informe de Gestión 2010-2012. Buenos Aires.

Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires (2011). Informe de Gestión Programa Envi3n. Buenos Aires

Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires (2011). Unidad de Comunicaci3n Institucional. Informe 2011

Repetto, Fabián (2009). "El marco institucional de las polític3s sociales: posibilidades y restricciones para la gesti3n social". Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009) *Gesti3n de la polític3 social. Conceptos y herramientas*. Ed-UNGS/ Prometeo: Buenos Aires.



CAPÍTULO IV

NUDOS CRÍTICOS EN EL PROGRAMA BUENOS AIRES HOGAR

DR. EDUARDO LÓPEZ¹⁷

1.- Descripción del marco histórico de surgimiento del programa

El programa Buenos Aires Hogar es un programa provincial orientado a que los municipios de la provincia puedan concretar una oferta de viviendas destinadas a una franja de población de sectores de ingresos medios y medios bajos. El programa comienza a planificarse en el Ministerio de Infraestructura en el año 2011, para ese momento se había conformado un contexto sociohabitacional caracterizado por los siguientes aspectos principales:

- Creciente **inaccesibilidad al suelo urbano** producida por el accionar de un mercado inmobiliario urbano operando en nuestras ciudades con total libertad y con una clara tendencia a la especulación inmobiliaria dada por la diferencia a favor de la valorización pasiva en dólares, frente a la carga fiscal y a los costos de construcción.
- Empeoramiento del **déficit habitacional**. El censo 2010 revela un sostenimiento del déficit habitacional cuantitativo y cualitativo: número elevado de familias que no son propietarias de las viviendas y ocupan viviendas deficitarias.
- **Agravamiento del conflicto por la tierra** que se ha ampliado de una manera muy fuerte en los últimos años. Por ejemplo un número significativo de municipios de la provincia de Buenos Aires llegó a un promedio de una toma colectiva por semana.

17 Licenciado en Trabajo Social. Doctor en Servicio Social PUC-SP. Docente Investigador de la Facultad de Trabajo Social (Centro de Estudios en Trabajo Social y Sociedad), Facultad de Trabajo Social, UNLP. Colaboraron con la investigación base del presente capítulo: Adriana Reyes y la Magíster Gabriela Marichelar.



- Elaboración del **Proyecto de ley de hábitat popular** trabajado desde el 2010 por el foro de organizaciones de tierra, infraestructura y vivienda de la Provincia de Buenos Aires.
- Desplazamiento de la provincia de Bs As en la escena política como un actor que asume el problema social de la vivienda y la pérdida de poder por parte de ésta sobre los municipios de la provincia.
- **insuficiencia e inadecuación** de la oferta de vivienda del gobierno nacional. (Resse; 2: 2012)

1.1.- La creciente inaccesibilidad al suelo urbano

En términos de la cuestión del suelo urbano existe un problema social de fondo que es la imposibilidad de acceso al suelo urbano y menos aún a la vivienda para vastos sectores de la población. El problema es más agudo en los distritos pertenecientes al Área Metropolitana de Buenos Aires (AMBA) por el aumento de los valores del suelo, la vivienda y de los alquileres. La gravedad de esta situación no solo se evidencia en la situación de las tomas de tierras de la ciudad de Buenos Aires, como la del parque Indo americano y en el bajo Flores en diciembre de 2010, sino también en Quilmes, Ciudad Evita y Lanús. (Cravino, 2012)

Por otro lado, la construcción de viviendas no solucionó la problemática de la inaccesibilidad al suelo urbano. La respuesta que se ensayo desde el 2003 hasta ahora, fue apuntar a la construcción de viviendas, que en general es la respuesta típica del Estado. Pero fue insuficiente, generándose una diferencia creciente entre la cantidad de viviendas terminadas y el déficit habitacional que es abismal. En el conurbano se construyeron alrededor de 40 mil viviendas y el déficit es de 500 mil, un cuarto del déficit del país. Es un problema serio cuya respuesta se relaciona con lo que propone el proyecto de ley de hábitat popular que apunta a cambiar las condiciones de acceso al suelo urbano. Más allá de la vía estatal, muchas familias pueden por sus propios medios construir su vivienda si tienen acceso al suelo por la vía del mercado privado.



Cravino afirma que en la Ciudad de Buenos Aires se suma otro problema específico, las villas que presentan un fuerte crecimiento demográfico. “En el conflicto del Parque Indoamericano se desarrolló lo que llamó ‘la rebelión de los inquilinos’. Casi un 40 por ciento de los habitantes de las villas pagan alquiler y por razones diferentes no pueden vivir más en esa situación, entonces cuando tienen la oportunidad de ocupar tierras las ocupan. Es una combinación de un problema estructural con un caso concreto”.(Cravino, 2012 :43)

El problema del déficit habitacional está centrado en el aumento muy importante del precio del suelo. Ver el problema del déficit habitacional como un problema derivado de la pobreza es un argumento frágil. En estos últimos años muchas familias que consiguieron trabajo, quizás varios miembros de las familias, salieron técnicamente de la pobreza pero no pueden ni podrán adquirir un lote o un departamento. Porque efectivamente el mercado inmobiliario puso el precio del lote a un lugar absolutamente inalcanzable, aun cuando todas las condiciones hubieran mejorado. Y aun cuando el poder adquisitivo del salario haya mejorado de manera muy importante. Es más, la tierra, ya en el 2005 había alcanzado, en dólares, el mismo precio que tenía antes de la devaluación. Ningún otro producto que se tranza en el mercado había alcanzado en dólares en el 2005 el precio de antes del 1 a 1, de antes de la devaluación. Por lo tanto eso explica muy claramente que el ascenso de los precios del suelo fue mucho más veloz y mucho más brutal que cualquiera de las otras mejoras que se pudieron producir en los años posteriores. El ascenso de los precios del suelo es el elemento central que explica por qué las familias, a pesar de haber mejorado sus ingresos, su situación laboral, etc., etc., no van a poder comprar nunca un lote. Y ya no es un patrimonio exclusivo de los sectores más pobres de la sociedad como fue históricamente, es también una cuestión que hoy debate a los hijos de la clase media argentina, que tampoco van a poder comprar un lote ni un departamento. (Resse, 2012)

“Vinculado al aumento del suelo se da un proceso muy claro de aumento de la especulación. Si yo soy especulador y mi expectativa



de ganancia es mayor porque tengo un proceso de aumento de los precios del suelo obviamente voy a volcar todos mis recursos y mis energías a construir un mayor proceso especulativo. El especulador se posiciona en tierra con un activo fuerte, convierte ese activo que es un activo fijo en "cash flow" y básicamente lo que hace es esperar a que el conjunto de la sociedad valore su terreno. A través de la avenida que se abrió, de la unidad sanitaria que puso la municipalidad o los compañeros que se esforzaron haciendo el parquecito, etc., etc. y mientras, pone un par de guardias y espera. Él valoriza su terreno solamente con sentarse arriba de él. Y puede sentarse arriba de él porque la política fiscal lo premia. La tasa de valorización (tasa que está por encima del acomodamiento a los precios relativos de la inflación) de un terreno en la región metropolitana de Buenos Aires es de 5% anual. Ese terreno paga de impuesto inmobiliario el 6 por mil. El terreno se valoriza sin hacer nada al 5% anual y tiene que pagar un impuesto del 6 por mil sobre la valuación fiscal, que es bastante baja, obviamente lo están premiando por especular. Porque si además quiere lotear, etc., etc., tiene que afrontar un trámite en la provincia de Buenos Aires que tarda en promedio 33 meses para que se lo aprueben y tiene que pasar por una cantidad enorme de pasos y con lo cual es obvio que se está premiando al tipo que especula. Todo el proceso está armado para que el señor que compra tierra y espera a que el conjunto de la sociedad y las obras del estado pagadas con los impuestos del conjunto de la sociedad valoren su terreno siendo el más favorecido de todos. Y mucho más si enfrente tiene un escenario de crecimiento de precios del suelo y sobre todo de crecimiento de la economía. Con lo cual esto hace un condimento absolutamente explosivo." (Resse, 2012 :tomado de la conferencia citada)

1.2.- Sostenimiento de un alto nivel de déficit habitacional cuantitativo y cualitativo

Como resultado del agravamiento de la inaccesibilidad al suelo urbano, tenemos un efecto acumulado que se registra a través del déficit habita-



cional de la provincia dado tanto por la inaccesibilidad a la tenencia legal del terreno y la vivienda como por la imposibilidad de construir una vivienda digna de aquellos que acceden de alguna forma a la tenencia de un terreno y vivienda. En términos cualitativos queda sin evaluar el deterioro de la calidad habitacional de aquellas familias que acceden a la vivienda pero no acceden a la ciudad en términos de umbral de servicios y accesibilidad adecuados a la ciudadanía.

Para analizar el déficit cuantitativo seleccionamos el indicador tenencia legal de la vivienda y para evaluar el déficit cualitativo elegimos el indicador calidad de vivienda o vivienda inadecuada según los parámetros del INDEC para el caso del censo 2010.

Tabla 2: déficit cuantitativo y cualitativo de viviendas en la provincia de Buenos Aires:

Área	Familias no propietarias de su vivienda	Familias sin vivienda adecuada
Conurbano	718.699	472.189
Interior	534.532	211.862
Total	1.253.231	684.041

Características habitacionales de los distritos en que el programa Buenos aires Hogar comenzó a intervenir¹⁸

Distrito	Cantidad total de viviendas	Familias que no son propietarias de la vivienda	Viviendas inconvenientes
ADOLFO ALSINA	6097	1463	56
AYACUHO	6768	1624	64
B. JUAREZ	6338	1628	48

18 Datos provenientes de la planilla: Tipo de vivienda por partido elaborada sobre la base de datos del INDEC censo 2010 que se encuentra incorporada al Anexo.



BALCARCE	14022	3532	305
BOLIVAR	11708	2880	59
BRANDSEN	8016	1997	289
CAP. SARMIENTO	4481	1075	58
CARLOS CASARES	7504	1866	53
CASTELLI	2666	653	20
CORONEL DORREGO	5586	1365	33
GRAL LAVALLE	1146	282	34
GRAL PAZ	3647	907	48
GRAL VIAMONTE	6172	1508	30
GUAMINI	4134	1013	36
H.YRIGOYEN	3206	790	23
L.N. ALEM	5653	1387	31
LEZAMA	1750	350	15
MAGDALENA	5145	1285	201
MERCEDES	19343	4851	194
MONTE	6376	1580	108
NAVARRO	5210	1277	54
PATAGONES	9801	2443	281
PEHUAJO	13495	3313	92
PELLEGRINI	2006	504	24
PILA	1197	291	19
PUAN	6243	1518	25
PUNTA INDIO	3361	819	135
RIVADAVIA	5239	1315	74
ROJAS	7717	1922	50
ROQUE PEREZ	4216	1030	66
SAAVEDRA	7187	1755	20
SALADILLO	10512	2584	67
SALLIQUELO	3098	758	15
SAN CAYETANO	2904	710	16
SAN PEDRO	17409	4425	392
SUIPACHA	3120	768	25
TORQUINST	4472	1089	41
TRENQUE LAUQUEN	13772	3484	117
TRES LOMAS	2845	694	16
VILLARINO	9553	2373	401
ZARATE	31115	7467	1268



1.3.- Agravamiento del conflicto por la tierra en la provincia de Bs As

Está claro que lo que sucede en la Ciudad de Buenos Aires tiene inmediatamente mayor repercusión en los medios y estuvieron y siguen estando en el centro de la polémica. Sin embargo, en la provincia de Buenos Aires, las tomas se transformaron en algo cotidiano, aunque casi no tengan espacio en los medios. (lanoticia1.com, 2010)

En septiembre de 2010, el titular del Instituto de la Vivienda de la Provincia Gustavo Aguilera señaló que el déficit habitacional en la provincia de Buenos Aires alcanzaba a “cerca de un millón de familias. 300 mil que necesitan una vivienda pura porque su casa actual es irrecuperable. 700 mil que pueden ampliar, refaccionar o mejorar algún ambiente y con eso resuelven su problema. Este es el desafío que se viene y nosotros estamos trabajando con la Nación a través del programa Mejor Vivir.” (lanoticia1a, 2010)

Las cifras oficiales, reconocen un fenómeno que puede ser mayor y desnudan una problemática de larga data que en la provincia no se inició con la toma de Villa Soldati en la Ciudad de Buenos Aires, aunque muchos hayan “descubierto” el problema recién por entonces. Toma, usurpación, intrusión de casas o terrenos son sinónimos en ciudades de la Provincia de Buenos Aires. Los intendentes sufren el problema sin demasiada ayuda. El Instituto de la Vivienda reconoce el problema y la necesidad de intervenir.

Varios son los programas del gobierno nacional y provincial creados para subsidiar la construcción de barrios. El Plan Federal es uno de ellos, y varias son las localidades bonaerenses beneficiarias del mismo. Sin embargo, muchas de las tareas debieron ser postergadas e incluso suspendidas, a causa de los retrasos en los pagos por parte del gobierno nacional.

Esta situación claramente deja en una incómoda posición a los intendentes municipales que deben responder ante los adjudicatarios. A falta de respuesta, varias son las familias que, ante la desesperación, optan



por la usurpación. Uno de los casos que más repercusiones ha tenido, al respecto, es el de Balcarce, donde viviendas del mencionado plan fueron usurpadas dejando a los legítimos adjudicatarios sólo con la promesa de un hogar propio. Incluso la Justicia, ante una presentación judicial del responsable de la constructora, dictaminó que no hubo usurpación ya que no hubo violencia en la ocupación de las moradas. Es que los vecinos que ingresaron allí lo hicieron engañando al sereno. En Tandil, por ejemplo, 50 familias ingresaron a las casas aún en construcción del Barrio Smata. Tras haber intentado solucionar el problema de diversas maneras, el Intendente Miguel Lunghi decidió la intervención de la Justicia. Sin embargo, no fue el único caso que debió enfrentar la localidad, ya que con anterioridad fueron ocupadas viviendas del Plan Federal, lo que derivó incluso en una carta documento al Gobierno Nacional, ya que la ocupación se produce a causa de un parate en las obras, motivada por la falta de pago. Otras localidades como Coronel Pringles, debieron suspender sus actividades por la falta de fondos e incluso los empleados de construcción fueron despedidos. En Junín, el municipio decidió aportar los fondos, ante la falta de respuesta del gobierno nacional. En estos casos, las viviendas pudieron ser conservadas, libres de ocupantes ilegales. En San Pedro, los vecinos ocuparon 7 terrenos, pidiendo respuestas a un reclamo de larga data. El Intendente local Pablo Guacone denunció que por detrás había "intentos desestabilizadores" y hasta pidió la intervención del gobernador y del Ministro del Interior Florencio Randazzo. A mediados de 2010, se multiplicaron las tomas de terrenos en el distrito de Quilmes.

El intendente Francisco Gutiérrez, plantea que más allá de la organización política a que puedan responder las tomas debemos considerar el problema en toda su profundidad. El problema es mucho más complejo que la simple "operación". Sin embargo, otra fue la suerte de barrios en construcción de Chacabuco, Adolfo Alsina, La Plata, Pergamino, Bahía Blanca y Mar del Plata, entre tantas otras, donde los respectivos intendentes deben aún afrontar los inconvenientes con los vecinos que han decidido ocupar por falta de respuesta a sus reclamos, y con aquellos otros que ya habían recibido la promesa de recibir un techo. (lanoticia1a, 2012)



En total, las cifras oficiales hablaban al principio de 2010 de más de 2.500 viviendas ocupadas de manera ilegal, al menos correspondientes a planes estatales. Sin embargo, no sólo se producen tomas de viviendas, también la necesidad imperiosa de un techo, y la insuficiencia de la respuesta de los planes vigentes, ha llevado a los vecinos a ocupar terrenos, públicos o privados.

1.4.- El Proyecto de ley de hábitat popular

El proyecto de ley de Promoción de Hábitat Popular de la Provincia de Buenos Aires parte de plantear principios fundamentales para organizar el desarrollo urbano como la función social de la propiedad, el derecho a la ciudad y a la vivienda y la gestión democrática de la ciudad. Este proyecto remarca el derecho a la ciudad y no sólo a la vivienda, porque el debate más específico plantea que una vivienda no soluciona el problema ya que tiene que estar en una localización adecuada, con acceso a la fuente de trabajo y a los transportes, entre otras cosas.

El proyecto no surge a partir de los conflictos recientes aunque se revitaliza a partir de ellos. El debate sobre las críticas a la actual ley viene desde hace muchos años. Este proyecto reúne la opinión de la academia, de sectores populares, de expertos, reúne, así, cierto debate colectivo. Me parece que la ley es innovadora en muchos casos pero que sobre todo busca dar una coherencia a las acciones del Estado en función de una ciudad más accesible a los sectores populares, más justa y más democrática. (Cravino, 2013)

1.5.- La insuficiencia e inadecuación de la oferta del gobierno nacional

A partir del año 2003, el gobierno nacional genera una oferta de producción de soluciones habitacionales como una estrategia de reactivación de la actividad económica y del mercado de trabajo con un indudable impacto. En materia de acceso a la vivienda, el 21 de julio de 2004 el Presidente Néstor Kirchner anunció, en la casa Rosada, El Programa Federal de Construcción de Viviendas y el Programa Federal de Mejoramiento de Viviendas "Mejor Vivir" por medio de los cuales se construirían



120.000 casas a lo largo y a lo ancho del país. El plan se realizaría en dos etapas y el costo aproximado del mismo será de unos 3.900 millones de pesos. La primera etapa del plan generaría 360.000 puestos de trabajo, (240.000 directos y 120.000 indirectos). La segunda etapa se lanzó el 11 de agosto de 2005. Las provincias que participan del plan fueron: Buenos Aires, Chubut, Entre Ríos, La Pampa, San Juan, La Rioja, Chaco, Mendoza, Corrientes, Tierra del Fuego, Santa Cruz, Río Negro y Córdoba. Hasta diciembre de 2012, según datos de la Secretaría de Desarrollo Urbano y Vivienda de la Nación se llevaron adelante 900700 soluciones habitacionales que beneficiaron a más de 4 millones de habitantes.

Soluciones habitacionales	Cantidad	Beneficiarios
Soluciones Habitacionales Terminadas	743.824	3.347.208
Soluciones Habitacionales En Ejecución	245.803	1.106.114
Soluciones Habitacionales A Iniciar	34.864	156.888
TOTAL	1.024.491	4.610.210

Este cuadro indica un promedio de producción de 90.000 soluciones habitacionales por año de gestión de las cuales aproximadamente un tercio corresponden a la provincia de Buenos Aires.

Los niveles de la oferta de viviendas del gobierno nacional contrastan con el déficit habitacional registrado tornándose claramente insuficiente. Por otro lado, los programas ofrecidos por el gobierno nacional tienen un claro sector beneficiario centrado en las familias de bajos recursos generándose un claro vacío en los sectores medios y medios bajos quienes también están afectados por la inaccesibilidad creciente al suelo urbano. Esta situación, lejos de resolver el problema del déficit habitacional, ha generado que el gobierno de la provincia tenga dos iniciativas importantes: la Ley de Hábitat Popular y el programa Buenos Aires Hogar.



2.- Identificación de las problemáticas sociales que dieron origen al diseño del programa

Al momento del diseño del programa, se visualizaba que la población con inaccesibilidad al suelo iba desde los sectores de escasos recursos económicos hasta sectores de niveles de ingreso medio como los empleados públicos o privados con ingresos estables. Los programas nacionales focalizaron su oferta en los sectores de bajos recursos quedando gran parte de los sectores medios sin una oferta dirigida a ellos. El agravamiento del problema de la inaccesibilidad al suelo urbano ha incluido a sectores medios y medios bajos que no estaban priorizados en los programas nacionales vigentes al momento.

El programa Buenos Aires Hogar está focalizado a resolver el problema social de la inaccesibilidad a la vivienda de familias de sectores sociales medios y medios bajos de ciudades del interior bonaerense que no han sido incorporados por los planes federales de vivienda ni disponen de medios propios suficientes para alcanzar la vivienda propia por la vía del mercado. Es un sector poblacional con ingresos regulares, estables y capacidad de pago mínima equivalente a un alquiler (\$1300 mensuales) sin acceso a la vivienda propia y con ingresos mínimos familiares del orden de los 4500 pesos o con un codeudor que acompañe esos ingresos. La familia beneficiaria debe ser capaz legalmente durante un periodo suficiente para poder suscribir un crédito hipotecario para el 100% de la propiedad y a 20 años.

Al momento de la implementación del programa, la población beneficiaria fue redefinida a partir de la vigencia de los siguientes parámetros:

1. Ser familias afincadas en el distrito con antigüedad no menor a tres años;
 2. No poseer vivienda propia ni otro tipo de inmueble a nombre de alguno de los miembros convivientes;
 3. Que ningún miembro del grupo familiar haya sido adjudicatario o beneficiario de una vivienda de interés social asignada por el Estado o de asistencia crediticia para adquirirla, salvo que se haya formado una nueva familia y que se hayan cedido todas las acciones y derechos al
-



núcleo original;

4. Ser sujeto de crédito sobre la base de una evaluación previa a realizar por el Banco;
5. En el caso de ser fuerzas de seguridad no necesita antigüedad en el distrito y se reserva el 5% del total de viviendas para este sector.
6. Que al vencimiento del plazo de reembolso pretendido, los solicitantes titulares no deberán superar los 70 años de edad.
7. Que los solicitantes titulares acrediten haberes de \$4500 verificables mensuales como mínimo.¹⁹

3.- Caracterización general del diseño del programa e identificación de principios orientadores y objetivos de los mismos.

Principios orientadores del plan:

I.- Arraigo de la población en el distrito

Ante las dificultades crecientes para garantizar los servicios públicos en el Area Metropolitana de Buenos Aires, en la provincia se va instalando un nuevo paradigma en términos de crecimiento, migraciones, retención de población y asentamiento poblacional. La oferta habitacional se convierte en uno de los principales instrumentos para instalar el nuevo patrón de distribución territorial. A partir de los '90, diversas normativas orientaron la oferta de programas de vivienda hacia el interior de la provincia en general con énfasis en los distritos de menos de 50.000 habitantes. El objetivo fue desalentar la migración hacia las áreas metropolitanas al tiempo que alentaban el arraigo en las localidades de origen. La principal normativa que orientó esa oferta de vivienda hacia el arraigo en el distrito fue la incorporación en la constitución de 1994 del derecho al acceso a la tierra en ciudades de menos de 50.000 habitantes²⁰. Más adelante, en el año 2004, la Ley 13.251 o régimen de promoción de las

19 Requisitos derivados de la vigencia de la clausula octava del decreto provincial 502/12.

20 Artículo 37, inciso 7 de la Constitución de la Provincia de Bs. As.



pequeñas localidades propone desarrollar acciones en el campo de la vivienda como forma de promover el arraigo familiar, elemento necesario para el desarrollo de las localidades de menos de 2000 habitantes²¹.

II.-Propiedad de la vivienda única familiar y permanente

La promoción de la propiedad de la vivienda es una política que viene en ascenso desde la apertura democrática, cuando se consolida el paradigma de regularización dominial. Esta política fue sostenida por el gobierno nacional de Raul Alfonsín y Provincial de Armendariz y continuada con el gobernador Cafiero. En los 90, la influencia de las políticas sociales inspiradas en el consenso de Washington no alteraron la tendencia a otorgar la propiedad del lote o vivienda a la familia ocupante dado que estas políticas coincidían en el avance la propiedad privada como institución y en la privatización de bienes de dominio público. El paradigma de la regularización dominial y la propiedad de la vivienda es la principal alternativa a las idea de la erradicación de villas que también se consolidó como un paradigma con fuerte vigencia desde los años 1965 hasta 1983. El criterio de vivienda para uso habitación única, familiar y permanente son los límites que el Estado ha instituido históricamente para poder otorgar el derecho a la vivienda digna a los habitantes tal como lo manda la constitución nacional²² y la constitución provincial²³. Es importante aclarar la necesidad de establecer límites ya que este derecho social es también un derecho de “real oportunidad”, o sea que su cumplimiento depende de las posibilidades reales (económicas) de una sociedad en un momento determinado. (Marshall). La ley provincial 14.442 protege de embargos y ejecuciones a la vivienda siempre y cuando sea considerada “de uso familiar y permanente”. La vivienda considerada así pasa a ser un bien social y de uso restringiendo su valor de cambio.

21 Fundamentos y artículo 3 de la Ley 13251 o Régimen de promoción de pequeñas localidades.

22 Artículo 14 bis de la Constitución nacional.

23 Art. 37 de la constitución provincial.



III.- Vivienda adaptada a las condiciones del grupo familiar y en armonía con el entorno local

Vivienda adaptada a las condiciones del grupo familiar supone una vivienda que resuelva las necesidades habitacionales del grupo familiar. La superficie y la cantidad de ambientes debe guardar relación con la cantidad de miembros, sus edades y sexos manteniendo criterios mínimos de habitabilidad, convivencia, moral e higiene. La adaptación también se extiende al aspecto económico y financiero de la familia. El valor y la forma de pago de la vivienda debe ser compatible con las posibilidades económicas de la familia. La armonía con el entorno local supone una incorporación de la vivienda con continuidad a la trama urbana de la ciudad. Esto comprende la accesibilidad a las redes de servicios públicos, al transporte y los servicios urbanos. La vivienda y su entorno deben realizar el derecho a la ciudad.

IV.- Centralización de la planificación y la conducción en la provincia

El programa supone una serie de mecanismos centralizados en la provincia: Distribuir los recursos, regular el ordenamiento urbano, financiar, sugerir y definir proyectos habitacionales, supervisar obras, subsidiar la tasa de interés, gestionar los créditos a los municipios y controlar las cuentas del municipio. Esta centralización responde al origen provincial de los fondos, a las responsabilidades que emanan del necesario control del uso de los mismos y a la función de autoridad en la conducción del ordenamiento urbano. La configuración normativa vigente conformado por la constitución provincial, la ley de ministerios y la ley orgánica de municipalidades genera una división intergubernamental del trabajo que postula a la provincia como el ente que debe guiar el crecimiento urbano y conducir a los municipios en esa tarea para lo cual el financiamiento se torna un medio para hacerlo posible.



V.- Descentralización de la ejecución: producción de suelo urbano y gestión social en los municipios y licitación local de la obra.

La esencia de la descentralización es la libertad que tienen los administradores de los niveles operativos inferiores de la organización para tomar decisiones produciendo así una mejor asignación de recursos escasos (Alfaro, 2012). La descentralización de la política pública en Argentina fue vista como una herramienta para la reducción de los costos fiscales, mejora de la calidad del servicio, la desburocratización en cuanto a aproximar las decisiones políticas al ciudadano y la fiscalización social de la gestión pública (Vilas, 2003). En Argentina, a partir de los 90, la descentralización fue el eje de la nueva ley federal de la vivienda, ley N°24.464 que reorganizó el Fondo nacional de la vivienda FONAVI transfiriendo a las provincias la administración de los recursos, la facultad de diseñar los planes de vivienda, y de los sistemas de gestión financiera incluyendo el recupero de las cuotas y la administración operativa en todos sus aspectos. El FONAVI ejecuta programas habitacionales de distinto tipo entre los cuales se encuentran las operatorias descentralizadas: "Son los planes de viviendas realizados en conjunto con los Municipios, donde estos aportan el terreno y seleccionan a los beneficiarios. La evaluación de la gestión del FONAVI, arroja que las operatorias más adecuadas a los sectores de menor poder adquisitivo son las descentralizadas con Municipios o entes intermedios. La descentralización de las acciones de carácter operativo en el municipio impacta en general por la baja de los costos de producción. La producción del suelo urbano ha estado sujeta a procesos especulativos que han sido compensados con la desconcentración de las decisiones (Ministerio de Economía, 2000). Que el municipio realice la producción del suelo es esencial para captar y distribuir la renta potencial y bajar significativamente el costo del suelo. Que el municipio sea el encargado de realizar la licitación para la producción de las viviendas permite trabajar con baja escala de producción y así los proveedores serán más chicos y menores los costos de producción arribando a un valor menor por metro cuadrado. La producción de la vivienda por medio de contratos con empresas permite un mayor con-



trol de los tiempos y costos de producción que en otras modalidades de gestión. Descentralizar la gestión social en el municipio es altamente conveniente debido a que desburocratiza la selección de beneficiarios posibilitando una evaluación mas rigurosa por la proximidad y posibilitando un mayor control social de la gestión por parte de la comunidad como actor de fiscalización.

Descentralizar en el municipio todas las decisiones de implementación tienen un impacto importante en términos del desarrollo local. Bajo ciertas condiciones, en el ámbito local se generan iniciativas o resistencias a las tendencias nacionales y trasnacionales y lo local se torna un ámbito donde pueden surgir agendas alternativas para el desarrollo. Es decir, procesos capaces de generar un impacto redistributivo en términos sociales y territoriales, de “producir una diferencia” y constituirse en experiencias y/o alternativas de poder. “El desarrollo local implica el despliegue de procesos sociales que permitan la mejora integral de la calidad de vida de la población en situación crítica de hábitat, con la opción de permanecer en los lugares donde habita”. (Rodríguez, 2000 :2). En el nivel local se genera un nuevo balance en términos de los recursos sociales de asignación y autoridad, tanto económicos como políticos, en lo que refiere a las condiciones materiales de vida, así como el reconocimiento de su lugar en la sociedad (ciudadanía). El programa le asigna al municipio la capacidad de disponer de los recursos técnicos, políticos y económicos necesarios para fortalecer su estrategia de desarrollo local.

VI.- Equidad en la asignación de los recursos públicos

El principio de equidad propicia la justa distribución del ingreso en la sociedad (Minujin, 1993). Una aplicación equitativa de la política pública tenderá a una aplicación equitativa de la política pública tenderá a distribuir los beneficios y las cargas según la necesidad. En el campo de la política habitacional, una asignación equitativa de los recursos públicos tiene dos momentos fundamentales: un primer momento es el de la distribución primaria donde se distribuyen las cargas económicas de la inversión conforme a las posibilidades de la economía de cada agente involucrado. En un segundo momento o secundario se distribuyen los



beneficios económicos conforme a las necesidades de cada agente. El tipo de organización productiva que se emplee al momento de la producción de viviendas será indicador de equidad distributiva primaria. Cuanto más mano de obra intensiva sea el modo de producción empleado más se tiende a la equidad debido a que el factor trabajo recibe más remuneración relativa al factor capital. Un segundo momento es el de la distribución secundaria o de los beneficios. En este momento, una asignación equitativa de los recursos implica un patrón de distribución de los beneficios habitacionales que minimice la vulneración del derecho a la vivienda de la población destinataria. En este caso, cuanto más bajo sea el decil de ingreso de la población beneficiaria y más rigurosa sea la evaluación social, más equitativo es el patrón de distribución.

VII.- Financiación hipotecaria subvencionada por el Estado

Los créditos hipotecarios subvencionados son productos financieros diseñados para generar accesibilidad de las familias al crédito para vivienda. Son créditos hipotecarios con mejores condiciones que un crédito hipotecario de un banco comercial, ya que reciben ayuda de organismo público quien subsidia la tasa de interés. Al subsidiar la tasa de interés, el beneficiario reduce los servicios del crédito a través de una cuota menor o de un plazo más largo que un crédito hipotecario de mercado. Esta modalidad permite articular en un mismo arreglo institucional a una entidad de tipo comercial con una entidad de tipo social. Se puede combinar una línea de crédito comercial con un subsidio de un ente estatal produciendo un nuevo producto financiero de característica social.

VIII.- Focalización en beneficiarios de sectores medios

La Focalización es el conjunto de procesos a través del cual se concentran o dirigen los recursos públicos o privados hacia una población objetivo para aliviar o superar un problema determinado que los afecta. El objetivo de la focalización es aumentar la efectividad del gasto social, asignando recursos solo a las personas que componen ese segmento. En los últimos años, los sectores medios han tenido una creciente inaccesibilidad al hábitat urbano, especialmente los deciles de menores ingresos



o clase media baja. Focalizar en los sectores medios responde a la necesidad de generar mayor niveles de equidad a partir de considerar que es una población que no es beneficiaria de la generalidad de los planes sociales por ser técnicamente no pobres dado que tienen un nivel de ingresos superior a la canasta de pobreza. Por tal motivo, esta población no es beneficiaria de los planes sociales vigentes para acceso a la vivienda por estar destinados a población con Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) como el plan Federal y otras operatorias. En muchas ciudades del interior, estos sectores tienen dificultades crecientes para calificar y obtener un crédito hipotecario en el mercado. Por estos motivos, focalizar la oferta de crédito en los sectores medios permite al Estado extender el derecho al acceso a la vivienda a un sector crecientemente excluido.

Objetivos del programa

De la lectura de la documentación del programa se pueden extraer los siguientes objetivos generales y específicos.

Objetivo general

“Poner a disposición de los municipios un instrumento idóneo que permita concretar a corto plazo una oferta conveniente de viviendas para un segmento de población que no dispone de medios para alcanzar la vivienda propia.”

Objetivos específicos

- › ***Complementar la oferta de viviendas de las políticas nacionales, en el acceso a la vivienda digna.***

El eje de la oferta nacional de viviendas a los municipios es el Plan Federal. Este plan está orientado a población con NBI o pobreza estructural con bajos niveles de ingreso. Una oferta orientada a los sectores medios complementa la oferta existente mejorando los niveles de equidad. Una



oferta de planes complementaria supone que cada municipio avanza en la cobertura del déficit habitacional desde los segmentos más vulnerables hacia los menos vulnerables. Comienza cubriendo a los sectores más expuestos pero no se detiene en ellos sino que puede avanzar hasta cubrir a todos los sectores con el derecho vulnerado independientemente de su situación económica-social.

› ***Trabajar de forma articulada entre los niveles gubernamentales***

El programa plantea un arreglo institucional con un alto nivel de división intergubernamental del trabajo entre varias instituciones provinciales y el municipio. Este alto nivel de distribución de funciones necesita de una articulación efectiva de los diferentes niveles para lograr gestionar. Un trabajo complementario y armónico de las diferentes jurisdicciones en torno a la atención de la gestión del programa se torna un requisito indispensable para lograr niveles aceptables de gestión y avance del programa. Armonizar la gestión de los distintos niveles es un objetivo que genera externalidades positivas para toda la gestión provincial en general mucho más allá del programa.

› ***Contribuir a resolver el problema estructural del déficit habitacional provincial***

La inaccesibilidad al hábitat es el principal problema social. La inadecuación estructural de los ingresos familiares de grandes sectores de la clase media respecto a las condiciones de acceso a la vivienda por medio del mercado constituye un problema estructural de la sociedad bonaerense y nacional. Generar una oferta de viviendas en cada distrito y generar condiciones de accesibilidad impactaría directamente en el déficit habitacional existente reduciéndolo en cada uno de los partidos donde se aplique el plan.

› ***Profundizar la regionalización y el arraigo en el interior bonaerense***

La oferta de viviendas en las pequeñas y medianas localidades del interior impacta negativamente en las tendencias a la migración hacia las áreas metropolitanas y grandes ciudades del interior profundizando el arraigo de la población expuesta al desempleo transitorio. Orientar la



oferta de recursos en los distritos del interior de la provincia y descentralizar a nivel local la gestión permitiría reposicionar a los municipios como articuladores de estrategias de desarrollo local y regional incidiendo decisivamente en el patrón de asentamiento poblacional.

› ***Corregir asimetrías demográfico-productivas en las regiones provinciales***

Aprobar las solicitudes de planes de viviendas para cada distrito según criterios de conveniencia y oportunidad de forma tal de compensar los efectos de depresión y desertización económica de regiones o distritos afectados por diversas crisis o situaciones de emergencia como primarización de la economía, inundaciones, emergencia laboral o procesos de reconversión productiva.

› ***Alentar todo el sector agroindustrial***

La inversión en vivienda permite reactivar la economía local y bajar los costos laborales de emprendimientos productivos. De esta forma se alienta las inversiones en los municipios de emprendimientos industriales de base agropecuaria. Esta es una forma indirecta de subvencionar el desarrollo industrial de los municipios agropecuarios que aspiran a generar valor agregado en origen.

› ***Mejorar la logística, el transporte, y promover inversiones en los municipios***

La construcción del plan de viviendas impacta positivamente en toda las cadenas de provisión de insumos para la construcción y alimenta la logística y el transporte en la región. Sobre esos sectores económicos se derrama parte de los beneficios económicos por ser agentes constitutivos del sistema de abastecimiento.



4.- Caracterización de las capacidades estatales involucradas en la ejecución de los programas, identificación del régimen de implementación y del entramado de actores en la gestión del programa.

Para poder realizar un análisis del programa Buenos Aires Hogar y en particular de las capacidades estatales involucradas, el régimen de implementación y el entramado de actores del programa se solicitará la asistencia de un determinado marco conceptual que parte de los conceptos de política social, programas y gestión de la política social.

La política social y los programas son realidades interdependientes. Mientras la política pública es el conjunto de las tomas de posición del Estado frente a una “cuestión” que concita la atención, interés o movilización de otros actores de la sociedad civil, un programa es un conjunto de proyectos que persiguen los mismos objetivos, entendiendo a los proyectos como empresas planificadas consistentes en un conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas con el fin de alcanzar objetivos específicos dentro de los límites de un presupuesto y un periodo de tiempo dados. Dado esta forma, los **propósitos, supuestos para la acción y actores** cambian al pasar de una política a un programa. (Chiara, 2006 :47)

La gestión de la política social habla de programas en acto por lo que permite conectar a la política social con los programas. Espacio privilegiado de reproducción y/o transformación de la política social a través de los actores que juegan allí sus apuestas estratégicas. “Espacio de mediación” entre los procesos macro y la vida cotidiana. Identificar las posibilidades de **transformación** en relación a la gestión exige reconocer la presencia de **conflicto** desde dos vertientes: la conflictividad de la sociedad y la conflictividad de los actores de la política social. (Chiara, 2006 :48)

Es posible entender la gestión desde dos ángulos diferentes: como articulación de recursos o como frontera estado – sociedad. La gestión como articulación (utilizar, coordinar, organizar y asignar) de recursos



(humanos, financieros técnicos, organizacionales y políticos) permite producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población (a través de los bienes de consumo individual y colectivo). La articulación supone un proceso global en el que intervienen diferentes agentes (públicos o privados) con procedimientos, relaciones, recursos y métodos igualmente diversos.” (Chiara, 2006 :48) La gestión como frontera estado-sociedad es un “proceso estratégico en términos sociales, políticos y culturales basado en la relación entre el conjunto de prácticas administrativas y técnicas del aparato estatal con las prácticas de la población que constituyen la demanda en el aprovisionamiento de servicios” (Chiara, 2006 :49)

Régimen de implementación (RI)

“Es un ordenamiento político que regula las actividades del proceso, institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas y es un ordenamiento organizativo que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que le son inherentes. Puede ser considerado un arreglo entre los participantes de la implementación que identifica los valores que deben acatarse durante el proceso y un marco organizativo para la promoción de esos valores.” (Chiara, 2006 :52)

El régimen de implementación organiza los arreglos entre los participantes de las políticas en cada nivel: local, estadual o nacional a partir de diferentes condiciones: **funcional, material y política.**

La **Dimensión funcional** del Régimen de implementación refiere a las funciones asumidas por cada jurisdicción y a la distribución intergubernamental del trabajo que ésta supone. Para el caso del programa Buenos Aires Hogar, las jurisdicciones involucradas son la provincial y la nacional con la siguiente división del trabajo:



Jurisdicciones involucradas	Funciones asumidas
Provincial	Distribuir los recursos, regular el ordenamiento urbano, financiar, sugerir y definir proyectos habitacionales, supervisar obras, subsidiar la tasa de interés, gestionar los créditos a los municipios y controlar las cuentas del municipio.
Municipal	Realizar una propuesta de desarrollo urbano, proponer el modelo arquitectónico, proveer la tierra, proponer las obras de infraestructura, licitar y ejecutar las obras, seleccionar beneficiarios, adjudicar viviendas, administrar cobranzas.

En la división intergubernamental asumida por el programa Buenos Aires Hogar se verifica que la provincia se reserva la casi totalidad de las decisiones estratégicas, descentralizando en el municipio un nivel mínimo de decisiones y generando a su vez la asunción de una serie de definiciones de nivel operativo pero que implican un volumen de trabajos que le permiten a la provincia descentralizar y tercerizar así la casi totalidad de los costos de la gestión. La asunción por parte del municipio de este rol lo expone a una carga importante sin un nivel de autonomía que le corresponda, lo que lo sitúa en una posición de alta vulnerabilidad de gestión.

En la **dimensión material** del régimen de implementación debemos considerar la serie de mecanismos y sentidos de la redistribución por parte del Estado del excedente a través de las políticas tributarias y de asignación del gasto. (Chiara, 2006)

El programa Buenos Aires Hogar define una serie de flujos económicos cuyo sentido redistributivo último está en función de los valores de la tasa de interés efectiva a la cual se defina el crédito. Los flujos principales son los siguientes:



- El **municipio** ejecuta por su cuenta y cargo la mensura y subdivisión y brinda la seguridad del predio,
- El **municipio** licita las obras
- El **PROFIDE** adelanta el 20% del monto de obra
- El **contratista** realiza las obras
- El **PROFIDE** realiza pagos progresivos al municipio conforme a los certificados de avance de obra.
- El **municipio** paga la obra al contratista por su cuenta y orden
- El **banco y el municipio**: escrituran y entregan las viviendas
- El **adjudicatario** abona las cuotas al municipio y por medio de éste al PROFIDE (a través del mecanismo de simultaneidad).
- El IPV abona al PROFIDE el equivalente a la tasa de interés.

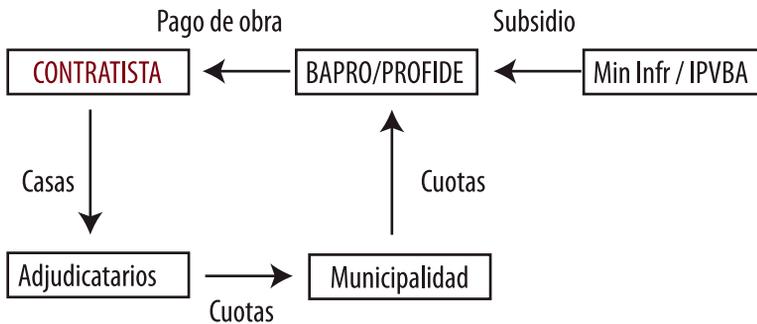


Figura 1: principales flujos económicos.

El sentido de los flujos debe analizarse en dos momentos diferenciados que a su vez se corresponden con dos sentidos contrapuestos:

- 1- El primer proceso consiste en el proceso de inversión necesaria que concluye con la construcción de la vivienda y su adjudicación
- 2- El segundo proceso es el repago de los créditos correspondientes.



El proceso de inversión tiene un claro sentido redistributivo de parte del Estado, claramente direccionado a sectores sociales medios que en su gran mayoría se encuentran pagando un alquiler o viviendo en condiciones de préstamos o de hacinamiento habitacional. Las familias beneficiarias reciben una vivienda cuyo valor asciende a 300.000 pesos más el valor del lote.

El proceso de repago consiste en créditos hipotecarios a 20 años de cuota equivalente a un alquiler, aproximadamente \$2000.

La **dimensión Política** del régimen de implementación implica los modos a través de los cuales se distribuye poder, se construye la legitimidad, implica también los niveles de autonomía de los actores, las capacidades de representación y los modos de articulación con el sistema partidario. (Chiara, 2006)

Para describir la dimensión política del régimen de implementación del caso del Programa Buenos Aires Hogar, es necesario remitirnos al contexto en el cual juega el programa descrito en la primera parte. El escenario nacional define un agravamiento de la accesibilidad al hábitat urbano en sincronía con una insuficiencia funcional de los programas de vivienda nacionales y provinciales, sumado a la inadecuación extrema entre la dimensión del problema provincial y la asignación de recursos. A su vez, la baja cobertura del programa llega al 2% de los beneficiarios, dada por 856 soluciones en un universo de una demanda potencial²⁴ de 40.778 casos en los distritos beneficiarios.²⁵ Si lo tomamos en relación

24 Se entiende por demanda potencial, a la cantidad de familias que alquilan viviendas adecuadas y departamentos en el distrito. A estas familias las denominaremos inquilinos solventes. La cantidad de inquilinos solventes se elabora a partir de sumar la cantidad de familias que alquilan viviendas adecuadas o que alquilan departamentos. La cantidad de viviendas adecuadas que se encuentran en alquiler se establece a partir de multiplicar la cantidad de viviendas tipo A del distrito correspondiente por el porcentaje de viviendas tipo A sometidas a alquiler en los distritos del interior bonaerense según los parámetros de la tabla 3 tenencia interior. La cantidad de departamentos en alquiler se establece a partir de multiplicar la cantidad de departamentos del distrito correspondiente por el porcentaje de departamentos sometidas a alquiler en los distritos del interior bonaerense según los parámetros de la tabla tenencia interior.

25 Para ver la demanda en cada municipio, ver columna "Demanda potencial", en la planilla avance del programa, hoja avance programa.



a la totalidad de los distritos destinatarios, la cobertura se reduce a un 0,3%, lo que nos da un impacto extremadamente bajo que no guarda relación con el problema.²⁶ Estos componentes configuran un escenario local caracterizado por una necesidad generalizada, una demanda importante expresada frente al municipio y una provincia impotente. Por otro lado, pocos meses después de que la provincia lance el programa Buenos Aires Hogar, el gobierno nacional presenta el programa PRO.CRE.AR orientado hacia el mismo sector social. El PRO.CRE.AR, en su implementación va a combinar un desarrollo presupuestario importante, una presencia mediática impactante y va a permitir a nivel local, mayores grados de libertad del beneficiario. Todo esto reorientará la expectativa y en parte la demanda hacia el programa nacional. A esta situación se le suma lo engorroso y comprometido del proceso de gestión del programa en tanto que compromete a futuro las cuentas municipales, lo que le reduce autonomía al municipio aumentando su dependencia respecto de actores locales y extra locales. La combinación de este conjunto de factores configura una situación inconveniente que se estima incide en el estancamiento de la demanda por parte de los intendentes hacia el programa provincial, lo que produce subejecución y termina por condenar al programa Buenos Aires Hogar a ser una operatoria marginal.

El entramado de actores involucrados

Una perspectiva amplia de la **gestión social** comprende tanto a las “prácticas administrativas y técnicas” como a las “prácticas de la población” en la esfera en que se ponen en relación en el aprovisionamiento de los servicios. Se articula la esfera de las necesidades sociales con el ámbito público de su satisfacción y se define para la gestión un papel estratégico en términos sociales, políticos y también culturales. Se trata entonces de visualizar el conjunto de prácticas que se dan al mismo tiempo, dado que la demanda no se da aislada, sino en el seno de procesos que ponen en relación el aparato estatal y la sociedad. Esta perspectiva nos permite captar los procesos causales que inciden en la formación de los “proble-

26 Ver “cobertura destinatarios” en la planilla avance del programa en cada municipio, hoja avance programa.



mas sociales” y en la definición de la “agenda” gubernamental. Así, los “programas sociales cumplen un doble papel: son un recurso que los actores articulan en función de operar en torno a una agenda que los precede; a la vez que, en tanto actores, inciden en el modelado de las demandas y su incorporación (o no) en la agenda gubernamental”. (Chiara, 2006:49) Una concepción tan interaccional de la gestión de la política social y de los programas sociales nos demanda un análisis de los actores que nos permita descubrir la superposición de lógicas y estrategias que van a complicar el proceso real de gestión. Para explicarlo debemos comenzar realizando una identificación de los actores involucrados, en el proceso, cuáles son los objetivos que persiguen, cómo se articulan, cuándo y por qué. Los actores constituyen elementos claves para comprender la dinámica que asumen los procesos de gestión. Se define a los **actores sociales** como “formas concretas”, ya sea organizaciones o individuos, que ejercen algún tipo de incidencia en el proceso de gestión. Se trata de “unidades reales de acción en la sociedad: tomadores y ejecutores de decisiones” que se definen como tales en el marco de un sistema de relaciones. (Chiara, 2006: 57)

En el caso del Programa Buenos Aires Hogar, el primer paso será identificar a los actores involucrados en el arreglo, sus objetivos o funciones y las tareas que realizan. Luego se describirá la secuencia cronológica prevista para entender el encadenamiento de las mismas. Por último, se analizarán las capacidades estatales involucradas en cada uno de los actores:

Actores, objetivos y tareas previstas



Actor	Objetivo – Función	Tareas
Ministerio de Infraestructura	Distribuye recursos y Regula el ordenamiento urbano	Aprueba la solicitud y asigna el cupo de viviendas para cada distrito. Define aptitud hidráulica del loteo. Aprueba la propuesta urbana.
Intendencias	Propone el desarrollo urbano Provee tierra e infraestructura Ejecuta las obras Gestiona los beneficiarios	Aporta el terreno, realiza mensura y subdivisión, financia la infraestructura, organiza las obras de servicios e infraestructura, Elabora proyecto urbano. Planifica, ejecuta y contrata las obras de vivienda. Convoca a los beneficiarios, selecciona, contrata, adjudica e hipoteca el inmueble.
BaPro (Banco Provincia)	Financiación	Financia al PROFIDE. Evalúa las solicitudes de las familias
IVBA (Instituto de la Vivienda)	Define el proyecto habitacional Supervisa obras Subsidia el programa	Determina y convenia con el Banco los requisitos, alcance y forma de pago del subsidio a la tasa de interés indicada. Subsidia a los adjudicatarios la tasa de interés que cobra el banco. Determina los requisitos, Analiza técnicamente los proyectos, controla materiales, Realiza el acompañamiento técnico, seguimiento y certificación del proyecto
PROFIDE (Fondo Fiduciario para el Desarrollo del Plan de Infraestructura Provincial)	Gestiona los créditos a los municipios	Realiza los pagos al contratista Percibe las cuotas de los adjudicatarios
Familias Beneficiarias	Beneficiarios de la vivienda	Demandan-Acuerdan prototipo-califican-contratan-contraen deuda- adjudican - pagan vivienda
Contratistas	Construyen las viviendas	Licitan-construyen-cobran

Secuencia de actuación:



1. **El Instituto y el Banco:** convenian condiciones y forma de pago del subsidio y su tasa de interés;
2. **El banco y el municipio:** formalizan la selección de los postulantes, Calificación para recibir el préstamo y adjudicar la vivienda;
3. El **municipio** interesado presenta la solicitud y el proyecto técnico completo ante el ministerio incluyendo presupuesto;
4. El **Instituto** analiza técnicamente el proyecto y da la no objeción técnica;
5. El **ministerio** aprueba la solicitud y asigna la cantidad de viviendas;
6. El **municipio** designa los beneficiarios a través de un sistema de adjudicación eficiente y equitativo de viviendas y lo comunica al IVBA;
7. El **municipio** inicia los trámites de garantía redactando la ordenanza preparatoria;
8. El **Concejo Deliberante** aprueba la ordenanza preparatoria y la gira al tribunal de cuentas de la provincia;
9. **El tribunal de cuentas** se expide dentro de los 20 días hábiles sobre la posibilidad de endeudarse;
10. El **municipio** garantiza el préstamo con los recursos de coparticipación provincial a través de una ordenanza definitiva (ordenanza de grandes contribuyentes);
11. El **PROFIDE** y el **Municipio** firman el contrato de préstamo;
12. El **municipio** acredita que el predio tiene zonificación adecuada, aptitud hidráulica otorgada por la autoridad de agua y que cuenta con la infraestructura residencial básica o la capacidad de concretarlo dentro del plazo de la obra;
13. El **municipio** ejecuta por su cuenta y cargo la mensura y subdivisión por geodesia o P.H. (propiedad horizontal) con el fin de inscribir el dominio y habilitar las obras (hasta 15 días después de la firma y antes de concluir las obras);



14. El **municipio** garantiza la seguridad del predio contra robos e intrusiones;
15. El **municipio** licita las obras;
16. El **PROFIDE** concede al municipio un crédito del 100% de la obra de viviendas;
17. El **PROFIDE** adelanta el 20% del monto de obra;
18. El **contratista** comienza las obras;
19. El **IPV** inspecciona las obras y realiza los certificados de avance de obras;
20. El **PROFIDE** realiza pagos progresivos conforme a los certificados de avance de obra;
21. El **municipio** paga la obra al contratista por su cuenta y orden;
22. El **banco y el municipio**: ordena los mecanismos de escrituración y entrega de viviendas;
23. Los **adjudicatarios** y el **banco** firman contrato de préstamos para acceder al crédito;
24. El **adjudicatario** abona las cuotas directamente al PROFIDE a través del mecanismo de simultaneidad

Capacidades estatales involucradas

Las **capacidades estatales** son las habilidades por parte de las agencias estatales para realizar tareas con efectividad, eficiencia y sustentabilidad. Se pueden analizar a través de dos dimensiones: las técnico-administrativas que propicia una mirada desde adentro del Estado y la dimensión relacional que se refiere a la relación del Estado con su entorno socioeconómico. (Alonso, 2007 :18)

En la dimensión técnico-administrativa se torna relevante la calificación de los funcionarios, la capacidad estatal de ofrecer incentivos y retener a



los funcionarios más calificados, así como la conformación de un **ethos profesional** que promueva el prestigio de la carrera en el sector público. Además, la relación entre los niveles técnicos y los niveles de decisión política se torna relevante en torno a proveer coherencia interna y evitar los puntos de veto. La dimensión relacional refiere a la capacidad del Estado para inducir cambios en la conducta de los actores sociales o evitar los bloqueos de su política. Es la capacidad de producir los necesarios equilibrios entre los recursos de poder que puedan movilizar en cada situación el Estado y los actores privados (Alonso, 2007 :20)

Desde un punto de vista metodológico, y con el objeto de operativizar la idea de capacidad estatal, tomaremos la noción de brecha de capacidad. Para el análisis de las **brechas de capacidades** debemos partir del universo institucional encargado de la implementación (organismos intervinientes en el arreglo) y las capacidades involucradas o necesarias (funciones y tareas previstas en el arreglo). Luego deben evaluarse las capacidades reales de ese universo institucional y establecer si éstas han sido suficientes o no para lograr los objetivos. Luego debemos realizar un diagnóstico y establecer si la brecha podrá ser superada mediante un ajuste de los objetivos a las capacidades reales o un incremento de las mismas hasta alcanzar el nivel necesario para la realización de los objetivos. (Alonso, 2007 :27)

En el análisis del desarrollo del Programa Buenos Aires Hogar surgen determinadas **brechas o déficit de capacidades estatales institucionales**. Desde una perspectiva funcional, el Programa Buenos Aires hogar supone la siguiente serie de capacidades involucradas o necesarias vinculadas a los requerimientos de los objetivos propios de cada uno de los organismos, en tanto actores estatales involucrados:



Organismo	Tareas previstas	Capacidades involucradas
Ministerio de Infraestructura	Aprueba la solicitud y asigna el cupo de viviendas. Asigna la cantidad de viviendas. Define aptitud hidráulica del loteo. Aprueba la propuesta urbana.	<ul style="list-style-type: none"> • Adaptar el programa a las diferentes realidades de la provincia • Distribución equitativa del cupo de viviendas • Evaluación aptitud hidráulica • Evaluación propuesta urbana
Intendencias	Demanda el programa, aporta el terreno, realiza mensura y subdivisión, financia la infraestructura, organiza las obras de servicios e infraestructura, elabora proyecto urbano. Planifica, ejecuta y contrata las obras de vivienda. Puede hipotecar el inmueble a su favor.	<ul style="list-style-type: none"> • Producir suelo urbano • Armado de banco de tierras municipales. • Mensura y subdivisión. • Diseño arquitectónico. • Elaboración proyecto urbano. • Coordinación con entes de servicios públicos. • Gestión legislativa de ordenanzas en el HCD. • Gestión contable con el Tribunal de cuentas. • Armado del pliego de licitación de obra. • Diseño de modos de producción de viviendas de bajo costo. • Contratación y pago de obras. • Evaluación económico-social de los beneficiarios
BaPro	Financia al PROFIDE. Evalúa las solicitudes de las familias	<ul style="list-style-type: none"> • Elaboración proyecto financiero • Adaptación proyectos financieros • Gestión financiera de los créditos a municipios • Ejecución de fondos coparticipables



IVBA	<ul style="list-style-type: none"> • Diseño financiero. • Definición proyecto urbano y arquitectónico • Definición del grupo de beneficiarios • Seguimiento de obra 	<ul style="list-style-type: none"> • Estudio del perfil socio-económico de la población destinataria. • Determinación de los requisitos exigibles a los beneficiarios. • Análisis de proyectos urbanos • Análisis de proyecto arquitectónico • Asesoramiento técnico • Control de materiales. • Acompañamiento técnico • Certificación de avance de obras
PROFIDE	<p>Realiza los pagos al contratista Percibe las cuotas de los adjudicatarios.</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Evaluación financiera de las familias • Armado de carpeta de créditos familiares y contratos de crédito con beneficiarios • Gestión administrativa-contable para pago de certificados de obra

El análisis de las brechas de capacidad, en tanto diferencia entre las capacidades necesarias y reales para el cumplimiento de los objetivos de cada organismo se realizó en el marco de los problemas de gestión detectados, los cuales se organizan en núcleos críticos de gestión.

5- Análisis de los núcleos críticos en la gestión e implementación de los programas en referencia a lo tratado en el punto 2.1

El relevamiento del avance del programa hecho en cada municipio a partir de entrevistas telefónicas con los responsables técnicos municipales permitió evaluar el avance del mismo en cada distrito, detectar los obstáculos en cada caso y analizar la brecha de capacidades.

La serie de obstáculos relevados fue ordenada conforme a la secuencia lógica de acciones del avance descripto. Para generar una relación más visible entre obstáculos y capacidades, se agruparon los obstáculos en 5 etapas conforme a los pasos del desarrollo del proyecto en los distritos.



De esta forma, cada etapa será el marco de análisis de los nudos problemáticos y brecha de capacidades del avance del programa.

A partir de tomar la secuencia de acciones de implementación se pueden visualizar los nudos problemáticos por etapas. Estos nudos problemáticos del programa son los siguientes:

1. Acuerdo Provincia – Municipio
2. Desarrollo del proyecto urbano
3. Acuerdos locales: Municipio-HCD y tribunal de cuentas
4. Acuerdo con los beneficiarios
5. Licitación-Ejecución de obras

Acuerdo Provincia-Municipio

El bajo nivel de acuerdos registrado constituye el primer nudo problemático de la gestión. El programa comenzó su implementación a partir de la difusión del mismo por parte de la Provincia invitando a las intendencias a participar. Los municipios interesados presentaron su demanda ante el Ministerio de Infraestructura y firmaron una serie de acuerdos entre partes para adhesión del municipio al Plan. Cada acuerdo posibilita el otorgamiento de un cupo de viviendas para el distrito en pos de responder a la demanda trasladada por el intendente.

Al momento de la firma de los acuerdos, se realizó una amplia **difusión** del programa a nivel distrital, regional y provincial. El relevamiento realizado sobre noticias de prensa sobre la difusión del programa arrojó que desde julio de 2012 a octubre de 2013 se registró una presencia en los medios locales en 16 distritos sobre un total de 110 del interior de la provincia.²⁷ Además se registró que desde el mes de junio de 2012 se difundió el programa por agencias noticiosas provinciales privadas como por medio de sitios web oficiales. En medios nacionales se registro a partir del mes de noviembre de 2012. Otro de problemas es el desfasaje tem-

27 Ver columna "Difusión del programa" en la planilla avance del programa y déficit habitacional en cada municipio.



poral entre la difusión del programa en el municipio y los tiempos de la gestión. Este desfase va de los 14 meses en los mejores casos hasta los 22 meses en los casos de mas lenta programación²⁸. Respecto de la difusión, se concluye que, si bien se realizó una difusión limitada del programa acotada a algunos municipios, la misma sensibilizó a la población sobre el tema, generó una expectativa hacia el programa y despertó una demanda potencial que se basa en la falta de la propiedad de la vivienda para vastos sectores medios de la provincia y que se encuentra latente en la totalidad del territorio.

Los intendentes interesados presentaron sus **demandas** de viviendas ante el Ministerio, demanda que se estima, está en función del déficit habitacional del sector correspondiente en tanto insuficiencia cuantitativa del parque habitacional en cada jurisdicción. La demanda potencial o latente presunta que se relaciona directamente con las familias que no siendo dueñas de la vivienda que alquilan están en condiciones de pagar un alquiler se eleva a más de 40.000 unidades habitacionales en los distritos considerados.²⁹ Como respuesta a la demanda elevada por los intendentes, se celebran los **acuerdos** alcanzados con el Ministerio de infraestructura que suman un total de 41 distritos sobre un total de 110 distritos destinatarios del interior. A la fecha se verifica un nivel de cobertura del programa el cual abarca a solo el 37% de los distritos beneficiarios. De la totalidad de 41 municipios acordados, solo 32 tienen un **cupa de viviendas** asignado a construirse en cada distrito.³⁰ La suma de las viviendas otorgadas para la totalidad de distritos acordados se eleva a un total de 856. Esta cantidad de viviendas otorgadas contrasta con la cifra del déficit habitacional del sector que alcanza a cubrir solo un 2,1% del mismo si consideramos los distritos beneficiarios. Si consideramos los 110 distritos destinatarios correspondientes a las áreas no metropo-

28 Ver contraste entre la fecha de difusión y fecha de adjudicación en la planilla avance de programa, hoja

29 Ver columna "Demanda potencial" en la planilla adjunta avance del programa en cada municipio.

30 Ver columna "Viviendas otorgadas" en la planilla adjunta avance del programa en cada municipio.



litanas del interior cuyo déficit habitacional sectorial alcanza las 158.852 viviendas³¹, la cobertura se reduce al 0,31%.

Se concluye que los acuerdos entre el Ministerio y los municipios definen un nivel muy bajo de desarrollo territorial del programa y por ende una baja cobertura de la población destinataria y una subejecución evidente del programa y por lo tanto una baja resolución del déficit habitacional del sector. Se mantiene la inadecuación entre la oferta del programa y el déficit habitacional sectorial expresado por la demanda potencial en la totalidad de los distritos.

Proyecto urbano-arquitectónico

El municipio debe presentar una carpeta técnica ante la oficina de estudios y proyectos del IPVBA. Esta carpeta, (cuyos requisitos se establecen en el Instructivo Programa Buenos Aires Hogar que se adjunta) supone que a partir de la selección de un lote que cumpla con las condiciones previstas, el Municipio desarrolle un proyecto urbanístico y arquitectónico completo. El municipio cuenta con el aporte de 15 modelos prototípicos de casas para tratar de adecuarlos a la arquitectura, a la idiosincrasia, a la climatología y a las condiciones de vida de cada uno de los municipios. El municipio debe aportar el terreno, ejecutar la mensura y la subdivisión de los mismos, acreditar que los predios cuenten con la zonificación adecuada, la aptitud hidráulica y la infraestructura residencial básica.

A 15 meses de su lanzamiento, de la totalidad de 41 municipios que han acordado con el ministerio y se han incorporado al programa, solo 24 municipios han presentado una carpeta técnica y 17 no la han presentado aún. De las 24 carpetas presentadas, 9 están aprobados o próximos a aprobarse; 5 están resolviendo documentación y 10 municipios tienen problemas complicados para su aprobación.

31 Ver columna "déficit habitacional sectorial área no metropolitana en el cuadro adjunto 3 tipo de vivienda y demanda por partido.



A partir de las entrevistas telefónicas con los referentes técnicos³² de cada distrito se pudo relevar el siguiente mapa de problemas en la conformación del proyecto para la aprobación de la carpeta técnica:

Problema ³⁶	Cantidad de municipios	Porcentaje
Sin carpeta	18 municipios	41,9%
Falta de tierras en condiciones	8 municipios	19%
Problemas de tipo financieros con el pago de las viviendas	4 municipios	9%
Problemas para proyectar los servicios	1 municipio	2%
No sabe o no informa	6 municipios	14%

El dato más significativo respecto a la aprobación de la carpeta técnica es el nivel de presentación de la misma ya que alcanza solo a 24 de 41 municipios o un 58%. Esto nos habla de obstáculos en la parte técnica y cuando indagamos a través de las entrevistas vemos que el principal problema es la falta de tierras en condiciones, luego la falta de acuerdo en las pautas financieras a las cuales deben someterse las familias y por último dificultades en la diagramación o implementación de los servicios públicos.

La falta de tierras en condiciones se relaciona con las capacidades del Estado de producción de suelo urbano. Estas capacidades tienen una base conceptual dado que en la década del '90 se insistió mucho en privatizar bienes del estado y esto ha llevado a un bajo nivel de tenencia de lotes por parte del estado y poca importancia o rechazo ideológico a estatizar la tierra, lo que llevó a desestimar las operatorias de producción de "lotes con servicios" típicas de las políticas de la década del '80.

Tampoco es evidente la capacidad de recuperar suelo a partir del manejo de los procesos administrativos como el de "prescripción adquisitiva" u otras opciones de regularización dominial de suelo en desuso y herencias vacantes.

32 Los referentes técnicos entrevistados fueron, según el distrito: Secretarios de Obras Públicas, Subsecretarios, Directores o Arquitectos a cargo del área de vivienda del municipio.



Acuerdo con el HCD y Tribunal de cuentas

El régimen de implementación en el cual juega el programa plantea que el municipio tiene una autonomía relativa dada por ligazones internas y externas. El departamento ejecutivo se liga al concejo deliberante mediante sus necesarias autorizaciones y este conjunto a su vez se liga a los organismos de la constitución como el tribunal de cuentas mediante sus informes y autorizaciones. Para que un municipio se incorpore al programa, debe mediar una autorización del Concejo Deliberante local, que autorice al departamento ejecutivo a través de dos ordenanzas municipales. Una tiene por objeto autorizar al departamento ejecutivo a firmar convenio con la provincia para participar del programa. La segunda ordenanza lo autoriza a contraer una deuda ofreciendo como garantía del crédito los fondos de coparticipación municipal a percibir en el futuro por el municipio. La ordenanza de garantía necesita un quórum especial dado que según la legislación vigente, debe ser una sesión de grandes contribuyentes. El municipio puede demandar financiación a la provincia pero como contraparte debe estar sometido a los controles de los organismos como el tribunal de cuentas. Además de las ordenanzas, para contraer el crédito será necesario un informe del tribunal de cuentas que supone un ordenamiento de las cuentas y deudas municipales. Estos tres pasos suponen un trabajo de gestión y un respaldo político amplio que excluye algunas gestiones con débil respaldo político u observaciones de los organismos de control. De un total de 41 distritos, 6 de ellos (14%) refieren dificultades con la sanción de las ordenanzas pertinentes y uno de ellos (2%) con el informe del tribunal de cuentas.

Tanto para la sanción de las ordenanzas como para los informes del tribunal de cuentas inciden una serie de factores: las alianzas políticas y diversas capacidades técnico-administrativas necesarias para sortear las abundantes exigencias del marco normativo vigente. Para todos estos requerimientos las capacidades del personal municipal son relativamente escasas y este problema se agrava en los municipios chicos (destinatarios del programa) dado que tienen una escasez pronunciada de cuadros técnicos y profesionales.



Acuerdo con los beneficiarios

Al momento de la difusión del programa en el distrito, los municipios no suelen brindar los datos necesarios para que los vecinos concreten la inscripción al programa. Si bien el programa indica que “eventualmente, los beneficiarios son convocados por el Municipio para participar de la decisión del prototipo de vivienda a construir”, la inmensa mayoría de los municipios no convoca a los beneficiarios hasta muy avanzado el proceso de gestión. La falta de capacidad de parte del programa y de muchos municipios para manejar una demanda tan desproporcionada en relación a la oferta, la cual oscila del 1 al 7% según el distrito, hace que la población no sea convocada hasta tener avanzada la construcción de las viviendas. En la casi totalidad de los distritos que se encuentran en proceso de gestión, los beneficiarios son convocados recién cuando las viviendas están cerca de finalizar su construcción. Esta incorporación tardía de los beneficiarios al proceso de gestión, los excluye de la participación en la definición del espacio urbano que van a habitar. Esta participación resulta relevante para el sujeto y las familias dado que para ellos, la vivienda es un **hecho social total**, ya que define al mismo tiempo varias dimensiones de la vida social del sujeto. Por medio de la vivienda, el sujeto se incorpora e integra a una vida productiva y social. (López, 2001) Esta falta de participación no solo los excluye de la definición de la vivienda que habitarán, sino que los excluye también de las pautas financieras que limitarán la economía del hogar en las próximas décadas y los excluye de la definición del espacio que incidirá tanto en sus relaciones intrafamiliares por las necesidades y pautas de uso de la misma como de las formas en que la familia se vinculará con el entorno, la identidad, la imagen y la pertenencia a un barrio, etc.

En fin, una serie de decisiones que el entorno burocrático-administrativo se empecina en tomar independientemente de la perspectiva subjetiva de los beneficiarios/usuarios y que en gran medida pueden ser la base de una mala relación sujeto/espacio. Muy pocos municipios participantes del programa están propiciando una incorporación temprana de los beneficiarios a la gestión. Esto ha llevado a la generación de espacios co-



lectivos de decisión sobre el prototipo de viviendas y con esto intentar reducir los problemas típicos de la exclusión en la definición del espacio habitado: la falta de pertenencia, la insatisfacción, el padecimiento, el alto nivel de reventa de la propiedad, la falta de apropiación y mantenimiento y la consiguiente reducción del impacto social y político del programa.

Está previsto que luego que el municipio realice la inscripción y la pre evaluación de las familias, IPVBA analice los casos y verifique la documentación y el cumplimiento de los requisitos establecidos para luego enviarlos al Fondo Fiduciario quien nuevamente evalúa la solicitud y lo califica para el futuro otorgamiento de un préstamo al grupo familiar. Los beneficiarios reintegrarían el crédito hasta en 240 meses a través de cuotas mensuales.

En por lo menos tres municipios, la evaluación económica arrojó que la población del distrito “no califica” siendo éste el motivo por el que el municipio tomó la decisión de no adherir al programa. Esta es una decisión que claramente habla de la incapacidad estatal de tipo técnico-administrativo de generar los ajustes necesarios para adaptar la operatoria a la realidad socioeconómica de la población del interior de la provincia de Buenos Aires. En todos los distritos existe una demanda potencial solvente capaz de adaptarse, en líneas generales a esta operatoria. En los distritos que se ha dado esta inadecuación se verifican niveles de ingresos de los sectores medios menores y un nivel de empleo registrado formal también menor a otros distritos. La lógica financiera crediticia de la operatoria permitiría generar un diseño alternativo orientado a las regiones más pobres de la provincia para que no sea menguada la cobertura del programa excluyendo a miles de bonaerenses del derecho al acceso al hábitat digno. La posibilidad de jugar con variables tales como los montos, plazos, cuotas, tasas y subsidios del IPV permitiría adaptar el programa a la realidad particular de distritos más pobres. El manejo “enlatado” del programa y la consiguiente incapacidad de adaptar la operatoria a las particularidades de las regiones más pobres de la provincia pone en evidencia una brecha significativa en las capacidades estatales



provinciales.

Licitación / ejecución de obra / adjudicación

El arreglo entre actores para la fase de producción de las viviendas supone que el municipio se encarga de producir las viviendas. Este paso es cumplido por la mayoría de los municipios por medio del llamado a licitación de la obra mediante la cual se presentan pequeñas o medianas empresas privadas que en su mayoría cotizan a un precio medio de \$5500 pesos el metro cuadrado de construcción. Solo un municipio está evaluando realizar la obra mediante administración con el propósito de bajar los costos de producción de las viviendas. No se tiene registro de que ningún municipio opte por la forma cooperativa, tanto de vivienda como de trabajo para la construcción de las viviendas. Se estima que la baja tasa de empleo de formas alternativas de producción de viviendas, ya sea por administración o cooperativas, se produce por falta de capacidad estatal de gestionar por medios alternativos al de la empresa privada, concepción omnipresente en el mundo de la construcción y hegemónico en la formación y ambiente de los arquitectos e ingenieros civiles. El desarrollo de estas capacidades estatales es indispensable para sustentar prácticas alternativas de producción de viviendas de bajo costo para hacer viable el programa en aquellos distritos que fueron dejados afuera del programa porque “la población no califica”.

El Instituto de la Vivienda exige “que el proyecto se base en un sistema constructivo tradicional racionalizado aprobado por Nación o Provincia y la documentación técnica cumpla con las normas Municipales y Provinciales vigentes”. Para ello “controla la obra, los materiales, la ejecución de los trabajos, el avance de la misma” pero no instruye, ni asesora ni capacita en las modalidades de producción alternativas para aumentar las capacidades estatales municipales en tanto desarrollo de modalidades de producción alternativas que bajen los costos y permitan la expansión del programa hacia los distritos que quedan fuera del programa por sus bajos ingresos. Esto sucede porque en el IVBA también es hegemónica la idea de construir mediante la empresa privada y es a tal punto que constituye parte del ***ethos profesional*** de muchos profesionales de la



institución para quienes la empresa privada es más que un medio de vida y ascenso social, es parte de su cotidianeidad y comulga con sus valores, por lo que aceptar el “costo patronal” está tan naturalizado que es impensable evitarlo.

5.1.- Relevamiento y análisis de las significaciones de funcionarios, efectores y beneficiarios respecto de los alcances y limitaciones de los programas.

Debido a que a la fecha de realización de la investigación, el programa todavía no ha tenido un grado de desarrollo avanzado, no hubo adjudicatarios de viviendas por lo que una entrevista a la población beneficiaria hubiera sido solo en tanto inscriptos al programa lo que no agregaría información relevante. Dadas estas limitaciones se optó por realizar la evaluación de las significaciones relevantes sobre la base de entrevistas a los funcionarios municipales encargados de los proyectos correspondientes del programa dejando para un momento de mayor avance del programa a los beneficiarios en tanto adjudicatarios de viviendas. A través de las entrevistas realizadas a los funcionarios de las áreas intervinientes (obras públicas, Viviendas y en muchos menos casos Acción social) se pudo detectar que hay determinadas significaciones que se tornan relevantes al momento de decidir sobre la gestión del programa. Esas significaciones podrían sintetizarse en los conceptos de participación, el concepto de derecho a la ciudad y el concepto de vivienda.

El concepto de participación

En la totalidad de los funcionarios entrevistados no aparece la necesidad de incorporar a los beneficiarios de la política social a la gestión de la misma. Los beneficiarios se encuentran significativa y totalmente ausentes del discurso y las prácticas de los técnicos municipales. Se presenta así un omnipresente discurso hegemónico de tipo tecnocrático en apariencia autosuficiente que supuestamente tiene todo previsto: planifica en forma normativa y realiza una toma de decisiones burocrática



basada en la racionalidad tecnocrática y la producción se realiza sobre la base exclusiva de la empresa privada. Todo este discurso supone una población solvente, que no necesita decidir donde vivir sino que es tomadora de opción entre las oportunidades que se le presentan, en tanto que acepta el gusto estandarizado de los diseños arquitectónicos y acepta además el paquete financiero estandarizado del crédito. En este discurso no existe registro de los elementos subjetivos que afecten la aceptabilidad y la satisfacción de la oferta. Todo este discurso excluyente se asienta en la inadecuación sistémica entre oferta y demanda. La inadecuación cuantitativa entre demandantes y oferentes no le exige, a esta concepción, ampliar la mirada y extender la comprensión del déficit habitacional hacia la idea de **déficit urbano-habitacional**³³. Esta falencia queda invisibilizada y solo se pone en evidencia cuando aparece un alto nivel de distritos que no participan del programa por incapacidad de resolver los requerimientos del mismo desde dicha racionalidad. Se naturaliza así, la no participación del beneficiario en la definición de como habitará, ni donde, ni con que vecino, ya que *“el beneficiario de una política social no tiene tantos derechos.”*

La racionalidad normativa, estandarizada y burocrática trabaja más cómoda cuando los lotes son propios que cuando son propiedad de los beneficiarios. El hecho de que los beneficiarios de las viviendas sean los “propietarios” de los lotes, los incluye de hecho en la gestión. En el discurso de los funcionarios no aparece esta opción como una alternativa que goza del beneficio de incorporar a los beneficiarios y a sus particularidades en la gestión. En los hechos, a nivel provincial, en los casos donde los municipios proponen lotes individuales dispersos se registran dificultades y postergaciones adicionales en la tramitación.

Derecho a la ciudad

33 Desde la perspectiva de María Rodolfo, el déficit urbano-habitacional se define como el conjunto integrado de carencias urbanas y habitacionales que afectan significativamente el hábitat residencial y la calidad de vida de la población. La propuesta de Déficit Urbano-Habitacional comprende una lectura cuanti - cualitativa y en su carácter integral, se conjugan cuatro componentes: déficit de vivienda convencional, déficit de infraestructura, déficit de servicios urbanos y déficit de espacio público. (Caggiano; 22)



En la gran mayoría de las entrevistas a funcionarios municipales, el discurso gira completamente en torno a las viviendas sin aparecer el concepto de ciudad. La concepción de déficit habitacional presente en los discursos es meramente cuantitativa. En pocos casos se hace referencia al entorno barrial cuando se menciona que se está haciendo un “barrio tipo Plan Federal” entendiéndose como barrio obrero, de bajo nivel de servicios, equipamiento y con un componente social de clase media baja. Menos aún aparece el concepto de derecho a la ciudad principalmente cuando se ponen en tensión el equipamiento resultante de las diferentes localizaciones posibles. El discurso ronda en torno a “la propiedad”, “la vivienda”, “los servicios”, “la zonificación” y en el mejor de los casos el “equipamiento”. En los funcionarios municipales consultados no aparece el derecho a la ciudad como un umbral de servicios mínimos que el Estado está obligado a reconocer y garantizar. El derecho se reduce al acceso a la vivienda, tal como lo especifica la constitución provincial “el acceso a una vivienda digna” sin poner en juego donde se implanta, de cómo el ciudadano puede gozar de cierto derecho a la centralidad, a participar de la vida urbana a contar con accesos que lo vinculen al centro, barrios que estén vinculados a la trama urbana y no insularizados en las zonas periféricas o semirrurales. En el discurso de estos funcionarios no aparece este registro probablemente porque persiste un supuesto, “los planes de vivienda social no pueden aspirar a todos los beneficios de la ciudad”. De una forma u otra, esta falta de concepción del derecho a la ciudad sostiene y hace viable un discurso “viviendista” que supone que el derecho constitucional se realiza con la implantación de la vivienda. Al igual que en el caso del derecho a la participación, subyace el concepto de que “el derecho a gozar y disfrutar de la integración completa a la ciudad no está entre los atributos del estatuto social de un “beneficiario de planes sociales”.



Derecho a la vivienda

La frase “hemos tenido que cambiar la ordenanza de espacio libre para no perder lotes” nos muestra la escala de valores que subyace. Cuando cumplir con la normativa de respeto al espacio libre se opone al objetivo de obtener más cantidad de lotes se privilegia la flexibilización de los estándares urbanos. Esta toma de opción donde se reduce el estándar de calidad en pos de aumentar la oferta confirma que no hay un umbral de derechos a respetar. El estándar de calidad es la variable a ajustar manejándose el mismo como una variable a adaptar al resto de los condicionantes. Se privilegia al resto de las variables económicas que si se respetan porque el estatuto social del beneficiario que exige un patrón de derechos rígido no existe como tal. Ningún funcionario entrevistado manifestó que la propiedad de los lotes aparece como una variable a definir o intervenir. Se naturaliza que esa es una definición que corresponde a otro orden social. Que pertenece al orden de la economía política del distrito, en tanto afecta las relaciones de clase de la sociedad local. De esta forma se naturaliza en el discurso del funcionario que el estatuto social es una variable a intervenir y que la propiedad de los lotes es algo dado, por ejemplo por los grandes contribuyentes, que son los que están en las grandes decisiones. El discurso resultante reafirma que la propiedad de los terrenos disponibles es lo respetado y se naturaliza el hecho de que para “acceder” hay que flexibilizar las normativas perdiendo derechos.

La cobrabilidad

Conforme a lo que surge de las entrevistas a funcionarios municipales, en varios distritos no se participa del programa debido a que “hay problemas de cobrabilidad” con la población beneficiaria de viviendas ya que ésta “no paga por la vivienda que recibe”. La reducción de los índices de cobrabilidad es un fenómeno real que se registra en varias operatorias a nivel provincial y en especial en situaciones de conflictividad social. Pero más allá de este fenómeno real, tomar la decisión de no incorporarse al



programa por las historias de incobrabilidad en el distrito habla de una fuerte incapacidad estatal de intervenir dicha cuestión y una resignación ante las consecuencias sociales de la cultura de la dádiva que suelen ser el sustrato de dichas situaciones y que probablemente el mismo distrito construyó históricamente. En la base de esa incapacidad se encuentra la errónea concepción (no sin elementos reales que ayudan a su reproducción social cotidiana) de que “la participación en un plan de viviendas es una dádiva” orientada hacia beneficiarios que acceden de alguna forma relacionada con el poder político. A esta concepción la alimentan y sostienen una serie de factores como por ejemplo la grave escasez de viviendas dada por la inadecuación estructural entre oferta y demanda descrita en apartados anteriores, la construcción de una cultura de tipo clientelar que somete a los recursos vitales escasos a una forma de provisión por parte del funcionario que refirma la relación patrón - cliente. Estos fenómenos ampliamente estudiados tienen como resolución un amplio desgaste político del gestor de la política social. Entre los efectos del descrédito político debemos ubicar a la falta de autoridad necesaria para sostener un nivel aceptable de cobrabilidad.

6.- Desarrollo de recomendaciones para el mejoramiento del programa estudiado

Conforme a la evaluación de núcleos problemáticos y capacidades estatales realizada precedentemente se realizan las siguientes recomendaciones:

Acuerdo Provincia – Municipio

- Establecer un marco de recursos provincial que guarde relación con el déficit habitacional del sector social beneficiario;
- Establecer una distribución entre municipios y cupos de viviendas en cada uno que guarden relación con el déficit habitacional del sector en cada localidad;
- Avanzar en formas de capacitación y asesoramiento en la mejora de



la cobrabilidad, orientados a distritos con historia de clientelismo que afecte la cultura del pago en relación a las viviendas.

Desarrollo del proyecto urbano

- Descentralizar progresivamente las capacidades para diseñar y programar la ciudad. Atento a que el municipio de hecho ya es el responsable primario de las consecuencias de dicha programación, es éste el que tiene que tener la potestad para decidir sobre el crecimiento de la ciudad. Se propone un ritmo creciente de adquisición de capacidades a nivel municipal para realizar y así decidir subdivisiones, inscripciones y todos los estudios y proyectos necesarios que permiten ir autorizando el crecimiento de la ciudad.

Acuerdos locales: Municipio-HCD y tribunal de cuentas

- Se propone la eliminación de la asamblea de grandes contribuyentes prevista en la normativa actual debido a que limita injustificadamente el funcionamiento del Concejo Deliberante y del municipio en general quitándole grados de libertad para poder tener un manejo financiero flexible y a la altura de las exigencias de los programas de viviendas.

Acuerdo con los beneficiarios

- Propiciar una incorporación temprana de los beneficiarios a la gestión.
- Generación de espacios colectivos de decisión sobre el prototipo de viviendas y el espacio urbano.
- “Desenlazar” el programa y generar los ajustes necesarios para adaptar la operatoria a la realidad socioeconómica de los distritos más pobres del interior de la provincia de Buenos Aires. Esto puede ser mediante la forma de un subprograma orientado a municipios de bajo nivel de ingreso que a partir de productos crediticios diferenciados basados en un componente de subsidio de tasa mayor, logren bajar el valor de las cuotas y el nivel de ingresos requerido.



Licitación-Ejecución de obras

- Propiciar la búsqueda de alternativas en la modalidad de organización de la producción de viviendas. Buscar alternativas y proponerlas a los municipios Tanto formas de producción por medio de la administración o por la forma cooperativa, tanto de cooperativas de vivienda como por cooperativas de trabajo. En este sentido se puede explorar la articulación con programas como el Argentina Trabaja para propiciar que las cooperativas especializadas en construcción estén en condiciones de presentarse en las licitaciones de cada municipio.
- Propiciar la capacidad estatal de gestionar por medios alternativos al de la empresa privada. El desarrollo de estas capacidades estatales es indispensable para sustentar prácticas alternativas de producción de viviendas de bajo costo especialmente para hacer viable el programa en aquellos distritos más pobres.
- Crear un subprograma orientado a distritos de bajos ingresos cuyo componente de subsidio de tasa fuera mayor lo que permitiría que el PROFIDE genere un producto financiero con cuota y requisito menor. De esta forma el subprograma tendría elementos adicionales para responder a la demanda de aquellos distritos que no entraron en la operatoria del programa por problemas de calificación de la población.

Bibliografía

Alonso, Guillermo V. (Editor) (2007) *Capacidades estatales, Instituciones y política social*. Editorial Prometeo. Buenos Aires.

Caggiano, Silvia (2013). *Déficit Urbano Habitacional. Análisis en el Partido de Berisso. Trabajo Final*. Carrera de Especialización en Políticas Sociales. Fac de Trabajo Social. UNLP. La Plata.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2006). *Conceptualizando la gestión social*. En CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes



(organizadoras) *Gestión de la política social, conceptos y herramientas*. Instituto del Conurbano. Universidad de General Sarmiento. Los Polvorines.

Cravino, Cristina (2012). *Acceso a la vivienda y a la ciudad*. UNGS – Instituto del conurbano . http://www.ungs.edu.ar/ms_ico/?p=143. IPV- Instituto de la Vivienda (2012) *PROGRAMA BUENOS AIRES HOGAR* . Min de Infraestructura- Provincia de Bs. As. La Plata.

IPV- Instituto de la Vivienda (2012) *Instructivo para Aptitud de Localización y Aptitud Técnica del conjunto*. Min de Infraestructura- Provincia de Bs. As. Dirección general de Obras. Dir. de Estudios y Proyectos. La Plata.

La Noticia1.com.ar 27/9/2010. <http://www.lanoticia1.com/noticia/un-millon-de-familias-con-problemas-de-vivienda-en-la-provincia-de-buenos-aires-109108599.html>

La Noticia1.com.ar 19-12-2010 *Problema habitacional y usurpaciones de terrenos en la provincia de Bs. As.* <http://www.lanoticia1.com/noticia/problema-habitacional-y-usurpaciones-de-terrenos-en-la-provincia-de-buenos-aires-7121010889.html>

López, Eduardo (2001). *La autoconstrucción de la vivienda como construcción de ciudadanía*. Tesis de Maestría. Facultad de Trabajo Social. UNLP. La Plata.

MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS. Subsecretaría de Desarrollo Urbano y vivienda de la nación. http://www.vivienda.gov.ar/construccion/avance/PFCV_VILLAS_300613.zip

PODER EJECUTIVO de la Provincia de Bs. As. Decreto 502-12.

RESSE, Eduardo (2012). Disertación en el panel *“Hábitat popular y políticas públicas”*: 11 de julio de 2012. Facultad de Trabajo Social – UNLP. La Plata.



CAPÍTULO V

NUDOS CRÍTICOS EN LA POLÍTICA SOCIAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. EL CASO DE LAS POLÍTICAS DE SALUD.

JULIO SARMIENTO Y
SOLEDAD LASARTE³⁴

1.- Introducción.

Según el PNUD (1997), la salud constituye una dimensión sustantiva para la calidad de vida de las personas. A su vez, el acceso a prestaciones óptimas en materia de salud es una condición relevante para que las mismas puedan desarrollar sus potencialidades y alcancen niveles deseables de bienestar.

Pensando en términos sociales, las políticas de salud son centrales en la reproducción de la vida social y particularmente importantes para la producción, mejoramiento y promoción de las condiciones de vida de los grupos sociales más vulnerables de una sociedad.

En las sociedades modernas el acceso a prestaciones básicas, aunque cada vez más extensas y complejas, en materia de salud es considerado un derecho social esencial.

En virtud de lo expuesto, una indagación sobre posibles nudos críticos en la formulación, gestión e implementación de políticas de salud, como la que refleja el presente informe, puede constituir un insumo relevante para mejorar la calidad de vida, promover el desarrollo personal y facilitar la accesibilidad a un derecho.

La política pública de salud, como toda política social sectorial, tiene su propia especificidad. En el caso del presente informe se deja de lado esa especificidad para concentrarse en los problemas de diseño, gestión e implementación de algunos programas seleccionados para centrarse en

34 Lic. en Trabajo Social. U.N.L.P. Dirección Nacional de Salud Mental y Adicciones. Ministerio de Salud de la Nación.



una mirada sobre los programas elegidos en clave del análisis de políticas públicas.

Para llevar a adelante este trabajo de exploración de nudos críticos se tomaron tres programas correspondientes al Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires, a saber: Programa Materno Infantil, Programa sobre VIH y enfermedades de transmisión sexual y el Programa de Fertilización Asistida.

En todos los casos, para relevar la información, se hicieron entrevistas a funcionarios, sujetos bajo cobertura de los programas y a efectores, además se relevaron documentos oficiales sobre cada uno de los programas.

2.- Programa Materno Infantil.

2.1.- Objetivos y prestaciones.

El Programa Materno Infantil se creó en enero de 1994, dependiendo del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. El objetivo inmediato fue articular las acciones que se desarrollaban en el sistema de salud provincial y que tenían por destinatarios a mujeres embarazadas y recién nacidos.

En el año 2012, en una clara decisión de jerarquizar la intervención estatal en la materia, el Programa es transformado en la Dirección de Maternidad, Niñez y Adolescencia que, en la actualidad, coordina también intervenciones orientadas a adolescentes de hasta 19 años y la atención de mujeres de hasta 64 años.

El Programa cuenta con financiamiento de la Provincia quien realiza los aportes económicos para el mantenimiento de la estructura del mismo, la compra de insumos e equipamientos y el financiamiento de las prestaciones médicas. El Ministerio de Salud de la Nación también financia el abastecimiento de insumos y equipamientos. Por otra parte, también cuenta con recursos aportados por UNICEF para algunas acciones así como el BID que aporta recursos financieros para la realización de un proyecto dirigido a la constitución de redes perinatales en el territorio



provincial.

Las prestaciones principales del Programa abarcan tanto la atención médica de la mujer embarazada, el parto y la salud materna e infantil post parto hasta la primeros años de vida del niño en el marco del sistema hospitalario provincial; acciones de capacitación de recursos humanos en lo que hace a aquel tipo de atención; distribución de insumos y equipamientos dirigidos a los hospitales públicos provinciales; sensibilización y promoción de la salud en embarazadas, el parto y los primeros años de la niñez.

A su vez, en articulación con los Planes Nacer, Sumar y a lo que se suman los controles de salud de obligatorios para los perceptores de la Asignación Universal por Hijo, se ha establecido una base de datos del conjunto de la población (embarazadas, madres, niños, niñas y adolescentes) que se atiende en el sector público permitiendo su nominalización y la búsqueda activa de quienes han abandonado los controles periódicos o algún tipo de tratamiento.

Dado que el Programa reúne al conjunto de prestaciones dirigidas a embarazadas, niños recién nacidos, madres y adolescentes del sistema público de salud y que el mismo es la fuente de las normativas y fijación de estándares de calidad para las prestaciones del sector privado y de las obras sociales, puede decirse que, de alguna manera, el programa alcanza con sus diferentes prestaciones al universo de la población provincial al que va dirigido.

A su vez, el Programa integra el Foro Primera Infancia donde se articula en un espacio deliberativo a distintas agencias de política social, al legislativo provincial y a organizaciones sociales y que tiene por objetivo la construcción de una agenda en torno a las políticas dirigidas a la primera infancia.

La situación de base que motivó la configuración del programa fue la necesidad de articular un conjunto de prestaciones que ya se daban en el sistema público con el fin de ganar en eficiencia y eficacia en la política de salud.



Cabe destacar que el Programa menciona al enfoque de derechos y a la perspectiva de género como fundamentos de sus principios orientativos.

2.2.- Régimen de Implementación y capacidades estatales .

El Ministerio de Salud cuenta con regiones sanitarias a través de las cuales descentraliza sus políticas. El Programa Materno Infantil se apoya en esa estructura descentralizada para cubrir el total del territorio provincial, habiendo un responsable del Programa en cada región sanitaria. A su vez, los hospitales públicos provinciales integrados como efectores del programa colaboran en esa cobertura.

Asimismo, el Programa articula con las municipalidades y sus centros de salud. Cada Municipio cuenta con un referente que es el responsable de la articulación entre el Programa y las políticas de salud del estado local. Los centros de salud locales son una pieza importante en las acciones de promoción y prevención de la salud de la población objetivo. El Programa, también, desarrolla actividades de capacitación de los recursos humanos municipales.

A su vez, el Programa cuenta con el apoyo del Ministerio de Salud de la Nación que aporta equipamientos e insumos. Desde la implementación de la Asignación Universal por Hijo, el Programa articula con la ANSES lo que le permitió alcanzar mayores niveles de cobertura y llevar a adelante la confección de una base de datos nominalizada con los datos personales de la población sin cobertura privada o de obra social que, como se mencionó, constituye un insumo fundamental en la búsqueda activa de los sujetos de derecho para que completen sus tratamientos y controles.

El Programa, también, lleva las estadísticas sobre mortalidad materna e infantil. La información desagregada por municipio permite acciones rápidas a nivel territorial cuando los datos sobre aquellas cuestiones lo ameritan.



En la gestión e implementación del Programa se destacan fuertemente dos capacidades estatales: por un lado, la vinculada a los recursos humanos puesto que el Programa cuenta con importantes recursos humanos altamente calificados. Por el otro, las fuertes articulaciones con Nación y con los Estados Municipales evidencian una alta capacidad institucional puesta en favor de los logros del programa.

2.3.- Nudos críticos

Antes que “nudos críticos” en el diseño, gestión e implementación es posible hallar algunas amenazas y desafíos que de no lograrse sortear pueden impedir el alcance de los objetivos del programa. Estos son, a saber:

- La complejidad del sistema de salud, con sus articulaciones entre Nación, Provincia y Municipios, si bien puede constituir una fortaleza en términos institucionales y territoriales, puede derivar en una amenaza si dichas articulaciones no se encuentran bien definidas, normatizadas y desburocratizadas. Así, la complejidad del sistema antes que desarrollar efectos sinérgicos entre los diferentes ámbitos puede derivar en situaciones de fragmentación. Esta amenaza se acrecienta toda vez que al sistema público de salud provincial se le suma la existencia de efectores privados y la presencia de las obras sociales.
- La salud constituye un campo en permanente innovación por el avance del conocimiento, el desarrollo de nuevos tratamientos y el progreso tecnológico. En toda organización, las dificultades para la adaptación al cambio constituye una posible fuente de amenazas para el logro de sus metas. El sistema de salud provincial, que incluye al programa, por su envergadura y complejidad muestra, en ocasiones, cierta mora en la incorporación de las innovaciones que ralentizan su eficacia.
- Un contexto de costos crecientes por los cambios mencionados en el punto anterior, la desinversión y retiro del Estado de la década del noventa, aún habiéndose revertido en el último decenio, afecta todavía hoy al sistema de salud. Serán necesarias muchas inversiones para saldar el déficit que provocó aquella situación. El Programa no escapa a la



realidad descripta.

- Finalmente, cabe señalar un desafío del Programa. Habiendo mejorado los indicadores respecto de la mortalidad infantil y materna, y siendo aún necesarios esfuerzos en la materia, resulta necesario ampliar la mirada de manera tal que la promoción de la equidad y el desarrollo pleno de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes se conviertan en los objetivos que guíen su implementación.

3.- Programa Provincial de Lucha contra el VIH y las Enfermedades de Transmisión Sexual

3.1.- Objetivos y acciones.

El Programa Provincial de Lucha contra el VIH y las Enfermedades de Transmisión Sexual tiene por metas principales reducir la incidencia de VIH-SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual y mejorar la calidad de vida de las personas que viven con esas enfermedades.

El programa se desarrolla a través de un conjunto articulado de acciones: se ocupa de proveer los reactivos para la detección del HIV y de las enfermedades de transmisión sexual; aporta los medicamentos necesarios para el tratamiento de esas enfermedades, así como de las enfermedades oportunistas que se asocian a las que constituyen el eje del programa; también se encarga de la distribución de preservativos para evitar la transmisión sexual de estas enfermedades. Por otra parte, realiza actividades informativas con el objetivo de promover la prevención del HIV y las enfermedades de transmisión sexual así como también capacita recursos humanos en la problemática. A su vez, lleva a adelante las estadísticas en las que se basa la vigilancia epidemiológica de las enfermedades que orientan esta intervención estatal. En este sentido, en el último año incorporó el relevamiento de las personas que contrajeron alguna de las variantes de las hepatitis de origen viral. Finalmente, entre sus principales acciones, se cuenta la coordinación de asistencia alimentaria, en virtud de la importancia de la dieta en las estrategias de mejora de la calidad de vida de las personas que viven con las enfermedades



objeto del programa, a pacientes con HIV.

3.2.- Régimen de Implementación y actores involucrados

El Programa de lucha contra el HIV-SIDA y las Enfermedades de Transmisión Sexual se apoya en Leyes Nacionales y Provinciales que establecen la responsabilidad del Estado en materia de tratamiento del HIV, reaseguran la accesibilidad de los pacientes a los tratamientos y garantizan el derecho a la intimidad y la no discriminación a quienes padecen la enfermedad. En ese sentido, puede afirmarse que el programa cuenta con un importante respaldo institucional y se encuentra orientado por un enfoque de derecho.

A su vez, la Ley Provincial contempla la existencia de espacios interministeriales que aúnen los esfuerzos de los distintos ministerios con injerencia en la cuestión.

El programa se sustenta en la articulación de acciones y recursos entre de los Estados Nacional, Provincial y Municipal. En efecto, el Ministerio de Salud de la Nación aporta reactivos para los análisis, los medicamentos para los tratamientos y materiales dirigidos a la prevención. La Provincia vehiculiza su distribución y cubre los faltantes que en ocasiones se producen. Los municipios se integran al accionar del programa a través de los centros sanitarios de su dependencia.

A su vez, uno de los componentes del programa, la asistencia alimentaria a personas con HIV, cuenta con recursos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

El programa se ejecuta descentralizadamente a través de las regiones sanitarias del Ministerio de Salud de la Provincia, los centros sanitarios públicos y los centros de atención primaria de los municipios.

A su vez, el Ministerio de Salud cuenta con una importante cantidad de Centros de Asesoramiento y Testeo que desarrollan acciones de información y prevención, además de proveer el análisis para la detección del HIV. Estos centros pueden permitir un mejor acercamiento de la pobla-



ción a información para la prevención y facilitan el acceso al diagnóstico, siendo esta última una acción relevante en función de que se estima que un número importante de personas conviven con la enfermedad sin conocerlo y de que la detección temprana permite el desarrollo de un tratamiento también temprano que mejora la calidad de vida de los pacientes.

Además, el programa contempla la formación de Promotores de Salud en referencia a la problemática sanitaria a la cual se dirige con el fin de que se sumen a acciones de información, prevención y promoción territorializadas.

3.3.- Nudos críticos

El programa no cuenta con nudos críticos relevantes al nivel de diseño. Sí estos aparecen al nivel de la implementación.

Tanto profesionales vinculados a alguno de los trayectos de implementación del programa como miembros de organizaciones sociales que trabajan en la materia han destacado que en muchas ocasiones se producen faltantes de medicamentos y de reactivos para la realización de los análisis de diagnóstico y carga viral.

A su vez, también se señaló que los materiales informativos y de prevención no se encuentran disponibles en la cantidad que serían necesarios.

Esas cuestiones estarían dando cuenta de que uno de los problemas críticos lo constituyen los recursos materiales, en ocasiones debido a falta de presupuesto y en otras a falta de coordinación intergencial o de fallas en la planificación temporal.

Otro nudo crítico del Programa es el déficit de recursos del programa al nivel de la unidad central. El relevamiento realizado dio cuenta de una cantidad limitada de personal administrativo y profesional que inhibe las posibilidades de desarrollar un número mayor de acciones.

Un nudo crítico al nivel funcional lo constituye el hecho de que el Pro-



grama descansa en la provisión de recursos en Nación desdibujándose, así, el protagonismo de la provincia. Esa situación tiene además un agravante, la administración de lo que se hace a nivel nacional resta posibilidades de pensar acciones locales, en especial en materia de prevención, que movilicen los recursos municipales y permitan desarrollar estrategias de intervención más acotadas a las distintas configuraciones del problema a escala de los territorios.

Otro nudo crítico del programa es que este no cuenta con un importante nivel de apoyo de las organizaciones sociales que trabajan en el tema. Es más, dichas organizaciones cuestionan la falta de espacios institucionales sostenidos de participación de la sociedad civil que permitan el desarrollo de acciones conjuntas y de cooperación entre la sociedad civil y el Estado Provincial, crítica que se suma a las denuncias que realizan frecuentemente respecto de la falta de insumos como reactivos o medicamentos. Esta última crítica vulnera la legitimidad del programa, restándole eficacia política.

4.- Programa de Fertilización Asistida.

4.1.- Objetivos e implementación.

La Provincia de Buenos Aires fue la primera de las provincias argentinas en contar con una Ley de Fertilización Asistida (2010). Dicha Ley reconoce a la infertilidad humana como enfermedad y establece que el Estado Provincial, a través del sistema público de salud, debe proveer los tratamientos necesarios para su abordaje. A su vez, declara que el acceso a los tratamientos mencionados constituye un derecho de los habitantes de la Provincia.

El Programa de Fertilización Asistida, que depende del Ministerio de Salud, es el instrumento a través del cual el Estado Provincial asegura la provisión de los tratamientos para tratar la infertilidad humana.

El Programa se dirige a mujeres cuya edad se encuentre comprendida



entre los treinta y cuarenta años dándose prioridad a las parejas que no tengan hijos. Brinda la posibilidad de un tratamiento de alta complejidad por año, hasta un máximo de dos. Para acceder a las prestaciones del programa es necesario ser habitante de la Provincia con un mínimo de dos años de residencia en ella.

Los tratamientos de baja y alta complejidad se realizan en centros de referencia, creados a tal efecto, que se encuentran ubicados en hospitales públicos. Las prestaciones, como también los medicamentos, son cubiertos en su totalidad por el programa.

Cabe destacar que al no tratarse de tratamientos realizados con anterioridad en establecimientos públicos, el Estado Provincial debió realizar un importante esfuerzo de inversión en equipamiento y en la conformación equipos de trabajo con formación en la materia para poder implementarlo.

4.2.- Nudos Críticos

Los tratamientos de fertilización asistida no formaban parte de las prestaciones del sistema público de salud, ni tampoco de las obras sociales y ni de las empresas de medicina prepaga. Quienes decidían iniciar alguno de esos tratamientos debían recurrir necesariamente a centros privados. El alto costo de esos tratamientos limitó seriamente el acceso a los mismos a mujeres y parejas que sufrían la enfermedad.

La sanción de la Ley Provincial y la inmediata formulación e implementación del Programa despertaron una importante demanda de tratamientos en el sistema público. Frente a la alta demanda que dinamizó la aparición del Programa, los centros de referencia se encuentran actualmente sobrepasados dándose turnos a varios meses para el inicio de los tratamientos. El sostenimiento en el tiempo del Programa, así como las posibles aperturas de nuevos centros de referencia, puede ir resolviendo este nudo crítico.

Entre las personas que accedieron al Programa existe una alta valoración



del mismo. Hay fuerte reconocimiento a las prestaciones que el mismo brinda, así como de los equipos profesionales. Sólo mencionaron que las limitaciones a las importaciones ocurridas en un tiempo cercano, han impedido contar con algunos medicamentos importados en los tiempos previstos y hecho más lento algunos tratamientos. Los entrevistados también reconocieron como una fortaleza del programa el hecho de brindar tratamientos de baja y alta complejidad.

Los requisitos de edad y la contemplación del tratamiento exclusivamente para parejas de distinto sexo constituyen las limitaciones más importantes del programa.

5.- Conclusiones: Capacidades estatales, régimen de implementación y nudos críticos en programas de salud de la Provincia de Buenos Aires.

5.1.- Políticas de salud y poder infraestructural.

En el capítulo 1 del presente libro se destaca la importancia del Estado en materia de desarrollo, tanto desde una perspectiva global como en lo que respecta al desarrollo social en particular.

Siguiendo a Michel Mann, se distinguen dos tipos de poder estatal con implicancias diferentes para el desarrollo. El poder despótico, en tanto la capacidad del Estado de dominar a la vida social, puede tener un efecto contrario al desarrollo al ahogar las iniciativas que parten de la sociedad civil. En cambio, el poder infraestructural, entendido como la capacidad del Estado para dar soporte material a la vida social, resulta básico en el desarrollo de las sociedades.

Las políticas públicas de salud desplegadas por el Estado Provincial contribuyen de manera decisiva al producir y reproducir las condiciones materiales de vida, en particular de los sectores sociales en situación de vulnerabilidad. Pero, además, son esenciales en materia de equidad e inclusión social.



Entonces, puede decirse que las políticas de salud constituyen una muestra del alto poder infraestructural del Estado y que las mismas tienen una significación decisiva para la calidad de vida de las personas, cumpliendo, además, un papel insoslayable en la generación de condiciones de un desarrollo social sostenido.

5.2.- Capacidades estatales en las políticas de salud del Estado Provincial.

Las capacidades estatales pueden definirse como el "...conjunto heterogéneo de recursos y habilidades que porta el Estado (o mejor agencias estatales) para procesar el conflicto social y procurar cierto umbral de condiciones materiales y simbólicas que aseguren la productividad y reproductividad de la vida social en el marco de cierta estructura de valores socialmente compartidos y determinadas relaciones de poder entre actores y grupos sociales." (Sarmiento, 2014 :7)

Como se señala en el informe general, las capacidades estatales pueden descomponerse en diferentes dimensiones, a saber: capacidad técnico administrativa, capacidad institucional y capacidad política.

La capacidad técnico administrativa, entendida como la existencia de un "...aparato administrativo sólidamente establecido portador de competencias, habilidades y saberes que permita alcanzar los objetivos de las intervenciones estatales instrumentalizadas a través de las políticas públicas" (Sarmiento, 2014 :7), esta estrechamente vinculada a la existencia en el Estado de recursos humanos calificados. Las políticas públicas de salud reúnen, por su naturaleza, a recursos humanos altamente calificados. Los programas relevados no sólo tienen esa característica sino que la capacitación y la formación continua conforman componentes relevantes en el marco del conjunto de acciones que despliegan. En ese sentido, las políticas públicas de salud muestran una alta capacidad estatal en su dimensión técnico administrativa.

A su vez, la "...capacidad institucional del Estado identifica a la aptitud de éste para establecer reglas de juego respetadas e internalizadas por



los actores sociales y políticos (agencias estatales, corporaciones, gobiernos locales, efectores, beneficiarios, partidos, movimientos sociales, etc.) que estructuran y median las relaciones entre los mismos que implica toda política pública y que, además, tornan predecibles las estrategias de dichos actores en la búsqueda de su interés.” (Sarmiento, 2014 :7). Los programas de Fertilización Asistida y de Lucha contra el HIV y las Enfermedades de Transmisión Sexual son la instrumentalización de Leyes Provinciales que obligan al Estado a proveer los tratamientos. Indicando, así, una alta capacidad institucional de las políticas de salud. Asimismo, el hecho de que las leyes mencionadas establezcan el derecho de las personas a los cuidados y tratamiento que debe brindar el Estado fortalece un modelo de intervención centrado en un enfoque de derechos. En ese sentido, las políticas públicas de salud instituyen una modalidad de intervención a ser replicada en otras áreas de la política social.

En síntesis, las políticas de salud no sólo evidencian el gran poder infraestructural del Estado en generar condiciones sanitarias para el desarrollo social, sino que, además, muestran una alta capacidad estatal. Capacidad que está justamente detrás de aquel poder infraestructural.

5.3.- Régimen de Implementación.

Las políticas públicas de salud se estructuran a través de regiones sanitarias y muestran una importante articulación entre el Estado Nacional, el Estado Provincial y los Estados Municipales. A su vez, los hospitales públicos y los centros de salud dependientes de los municipios conforman una importante malla de atención sanitaria que cubre a toda la provincia.

Así la descentralización y la articulación interestatal constituyen dos rasgos significativos del régimen de implementación de políticas públicas de salud que fortalecen la intervención del Estado provincial en el área debido a la cobertura territorial y a la movilización de recursos que permiten ambas características.



5.4.- Nudos críticos.

El principal nudo crítico relevado en la investigación se asocia a la dimensión material del régimen de implementación.

En efecto, la falta de insumos y cuellos de botella en materia de equipamientos son problemas comunes a los tres programas vistos.

Esos problemas no radican tanto, como ocurría con anterioridad, en la endeblez del gasto social sino más bien en la complejidad de articulaciones que se ponen en marcha para su provisión.

En ese sentido, la Provincia se encuentra en posición de superar ese nudo crítico mejorando los procedimientos de adquisición y distribución de los mismos a los efectores del sistema público de salud. Es decir, no se necesita un incremento el gasto social, sino mejorar la eficiencia de los procesos administrativos.

Bibliografía

Alonso, Guillermo (2007). "Elementos para el análisis de las capacidades estatales". En Alonso, Guillermo (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires. Prometeo.

Báscolo, Ernesto (2008). "Características institucionales del sistema de salud en la Argentina y limitaciones de la capacidad del Estado para garantizar el derecho a la salud de la población". En PNUD Argentina (editor) Las capacidades del Estado y las demandas ciudadanas. Condiciones políticas para la igualdad de derechos". PNUD. Buenos Aires.

Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (2009). "Conceptualizando la gestión social". En Chiara, Magdalena y Di Virgilio, María Mercedes (organizadoras) (2009). Gestión de la política social. Conceptos y Herramientas. Buenos Aires. Prometeo

Hall, John A. e Ikenberry, G. John (1993). El Estado. Madrid. Alianza Editorial.

PNUD (1997). Informe sobre desarrollo Humano. PNUD. Naciones Unidas.



Nueva York.

Repetto, Fabián (2007). "Capacidad estatal, institucionalidad social y políticas públicas": En Alonso, Guillermo (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires. Prometeo.

Rodríguez Gustá, Ana Laura (2007). "Capacidades estatales: reflexiones a partir de un programa de investigación." En Alonso, Guillermo (2007). Capacidades estatales, instituciones y política social. Buenos Aires. Prometeo.



CAPÍTULO VI

A MODO DE CONCLUSIÓN: BUENAS PRÁCTICAS, NUDOS CRÍTICOS Y LÍNEAS DE ACCIÓN

LIC. JULIO SARMIENTO

Este capítulo se divide en dos partes. En la primera, se realiza una breve síntesis transversal de las buenas prácticas y nudos críticos encontrados en el trabajo de relevamiento y análisis de los programas seleccionados. En otras palabras, se utilizan los resultados de la investigación sobre los programas específicos, así como los marcos conceptuales que la encuadraron, para dar una visión de conjunto de la política social en la Provincia de Buenos Aires. En la segunda, y tomando como base los resultados alcanzados, se exploran posibles líneas de acción acompañadas con algunas propuestas concretas de operacionalización de las mismas.

Resulta necesario aclarar que las líneas de acción sugeridas así como las propuestas concretas antes aludidas se sustentan en dos cuestiones de índole diversa: por un lado, en los objetivos que guiaron el trabajo realizado, esto es, identificar nudos críticos en programas sociales con el fin de que el Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires pueda sugerir recomendaciones a la administración pública provincial que mejoren el acceso a derechos de los bonaerenses en materia de política social; por el otro, en el reconocimiento de la significación de la intervención del Estado Provincial en la producción y reproducción material de las condiciones de vida de la población provincial y la relevancia, tal cual hoy es reconocida por los estudios en política social, de la equidad, la integración y inclusión social como requisitos para un desarrollo sostenido de las sociedades contemporáneas.

Además de esas consideraciones, las líneas de acción que se sugieren presuponen que el impacto de la intervención social del Estado puede mejorar sustantivamente atacando los problemas que emergen del diseño, gestión e implementación de la política social, sin ser la fuente única de dicho mejoramiento.



Cabe aclarar que justamente el potencial aporte que puede realizar la Universidad en las dimensiones recién señaladas, sin desconocer otros posibles, fue el norte que guió la investigación desde su diseño inicial hasta su conclusión.

Asimismo la fecundidad de la articulación entre la Universidad y el Estado, en relación a los aportes que puede realizar la primera para mejorar las políticas sociales orientadas a la inclusión social y la promoción de derechos desde una perspectiva anclada en el análisis de las políticas públicas es, tal cual señala, María Bonicatto en la presentación de este libro una de los ejes de actuación de la Prosecretaría de Políticas Sociales de la Universidad de La Plata y una avenida interesante para que las Universidades nacionales expresen su compromiso con el desarrollo social del país.

Se espera que los capítulos anteriores y su reseña en el presente, sean un aporte, modesto, en aquella dirección.

1.- Buenas prácticas y nudos críticos

1.1.- Buenas prácticas

La inclusión social, la promoción de derechos y la búsqueda de una mayor igualdad de resultados constituyen nudos de significación fuertes en los aspectos discursivos de la mayoría de los programas estudiados, además de configurar las acciones concretas que los operacionalizan. Un ejemplo de esta cuestión es el FINES. En efecto, el FINES promueve la inclusión social a través de la promoción de la terminalidad escolar de quienes se alejaron del sistema educativo sin completar sus estudios o de aquellos que ni siquiera pasaron por el mismo. Se entiende que la terminalidad de los estudios mejora las oportunidades de acceder a un trabajo formal, fuente de ingresos y de integración social, y fomenta la capacidad de los sujetos para convertirse en agentes autónomos y activos de la vida social y política. A su vez, no se trata de un programa que se contente en generar igualdad de oportunidades sino que al ajustarse a la trayectoria de cada sujeto, así como a su situación actual, busca lograr mayor igual-



dad al democratizar la certificación de estudios y el alcance de un bien socialmente valorado como lo es un título. El programa de Fertilización asistida es, también, un claro ejemplo de la promoción de derechos y la búsqueda de igualdad de resultados.

Por las razones expresadas en el apartado anterior, *la financiación por parte del Estado también constituye una buena práctica presente en el grueso de los programas sociales relevados. En la misma dirección y con la misma argumentación, es valorable la presencia del Estado nacional, a través de diferentes modalidades de articulación con el Estado provincial y los estados locales, en buena parte de los programas estudiados.* El caso del FINES y de algunas experiencias en el área de salud así lo sugieren.

La mutiactoralidad y la multiagencialidad, con grados variables de alcance, modalidad y relevancia, también esta presente en casi todos los programas vistos. El Envión y el FINES constituyen buenos ejemplos en ese sentido.

Otras buenas prácticas sólo están presentes en algunas de las experiencias relevadas. En ese sentido es destacable la *flexibilidad del diseño y de implementación* del FINES. La *atención de las peculiaridades territoriales* del Envión, la *integración de los niveles nacional, provincial y municipal* del Programa sobre el HIV, las enfermedades de transmisión sexual y salud reproductiva, la *oferta universalista* del Programa Materno Infantil, etc. La *formación de recursos humanos* como forma de fortalecer la capacidad administrativa del Estado es destacable en algunos programas como el Materno Infantil o el Programa sobre el HIV, las enfermedades de transmisión sexual y salud reproductiva.

1.1- Nudos críticos

En el estudio de los programas sociales seleccionados fue posible identificar los siguientes nudos críticos:

Nudos críticos en el diseño

Mientras el FINES constituye un ejemplo de programa flexible que se ajusta a las realidades de los sujetos a quienes va dirigido tanto para el



acceso como para la trayectoria y permanencia dentro del mismo y promueve maneras también flexibles de articulación multiactoral; el Programa Buenos Aires Hogar define desde su diseño una *operatoria trabajosa* para su implementación por parte de los municipios de la Provincia. En efecto, los municipios que desean adherir al programa deben destinar fondos coparticipados por la provincia a manera de garantía. Para que el ejecutivo cuente con dichos fondos debe mediar una ordenanza que requiere de una mayoría calificada. Aquí se presenta un primer escollo: no todos los Intendentes de los municipios a los que va dirigido el programa pueden reunir con facilidad esa mayoría. Por otra parte, si deciden recurrir a financiamiento de la provincia deben someterse a los organismos de control constitucional que requieren de presentaciones que implican un alto conocimiento administrativo. La *falta de personal calificado* en muchos de los municipios para dicha tarea, ha hecho que un número importante desista de firmar el convenio con la Provincia para implementar el programa.

Este Programa presenta otros dos nudos críticos en el diseño, a saber: *una notoria inadecuación entre el problema del hábitat en la provincia y la cantidad de viviendas contempladas y una visión estrecha del problema habitacional.*

Para la primera etapa del Programa se prevé la construcción de 856 viviendas, lo que equivale al 0,3 % de la demanda potencial de los distritos a los que va dirigido.

Por otra parte, el Programa se centra fundamentalmente en el financiamiento de la vivienda dejando de lado otras aristas del problema habitacional como el derecho a la ciudad o, la verdadera fuente del problema del hábitat en la provincia, como la producción de suelo urbano.

Otros problemas de diseño del mismo Programa es que *sólo contempla la construcción a través de empresas privadas, dejando de lado la autoconstrucción o la participación de cooperativas* formadas en el marco de programas sociales lo que no contribuye al abaratamiento de los costos. A esto se le suma, que *el programa tampoco estipula mecanismos de*



participación de los posibles sujetos que deseen acceder al derecho a la vivienda.

Muchos efectores de los programas relevados mencionan un problema que puede ser incluido como un nudo crítico de diseño: la *escasa contemplación de las realidades territoriales*. Por ejemplo, un profesional que trabaja en la problemática del HIV y las enfermedades de transmisión sexual nos decía que el material orientado a la prevención es demasiado genérico no teniendo en cuenta que los problemas de salud vinculados a la sexualidad son muy diferentes en distritos del interior bonaerense respecto de cómo se presentan los mismos en el conurbano o en las grandes ciudades provinciales. Además de ser diferentes los grupos de riesgo prevaecientes en cada realidad territorial particular.

Un problema común al conjunto de los programas es que *no definen desde el diseño metas precisas que permitan la construcción de indicadores para la evaluación*, lo que dificulta sopesar sus resultados y propiciar la responsabilidad de los funcionarios frente a la sociedad.

Nudos críticos en la gestión.

Como se indico en el apartado conceptual, la noción de capacidades estatales permite construir un marco a partir del cual identificar nudos críticos en el proceso de gestión de la política social. En esa dirección, se toman las distintas dimensiones que componen lo que se define como capacidad estatal para presentar los resultados alcanzados en la investigación de los programas seleccionados.

En cuanto a la capacidad administrativa, en especial respecto de los recursos humanos se identificaron nudos críticos en el Programa Envión y en el FINES, así como también en el Buenos Aires Hogar.

Las problemáticas sociales vinculadas a adolescentes y jóvenes soy muy complejas y multidimensionales. Requieren un alto nivel de conocimiento y experiencia. *Muchos trabajadores del Programa Envión entrevistados, incluidos profesionales, reconocieron no tener una formación específica y*



contar con poca o ninguna experiencia. Un Secretario del área social de un distrito del conurbano identifico una dificultad importante del programa, al menos en su territorio, la falta de experiencia y formación específica de muchos de los profesionales que integran el programa. A esta falta de calificación y experiencia práctica, se le suma que son muy esporádicas las acciones de capacitación del programa.

El Programa FINES muestra una problemática afín. *El régimen de contratación, el pago diferido de los salarios, el mecanismo de acceso a las horas disponibles en el programa, el déficit en la infraestructura para el dictado de las clases y el trabajo de tutoría desalienta el acercamiento de los docentes más calificados y con más experiencia. Las insuficientes acciones de capacitación en un programa dirigido a sujetos con características bien diferentes a los que circulan por el sistema escolar y con una propuesta también alejada de las prácticas docentes cotidianas puede, también, considerarse un nudo crítico a ser salvado.*

Los trabajadores del Envión también señalaron haberse enfrentado muchas veces a *retrasos en los pagos y a incertidumbres en las fechas de cobro.*

La falta de personal calificado para implementar los aspectos administrativos del Buenos Aires Hogar, como se mencionó antes, también puede encuadrarse como un nudo crítico al nivel de la gestión de este programa en la dimensión administrativa ligada a la calificación de los recursos humanos.

En cuanto a la dimensión institucional de la capacidad estatal pueden señalarse los siguientes nudos críticos.

El Envión estipula la articulación de las sedes en donde se implementa con los servicios locales contemplados en la nueva ley sobre infancia y juventud. *El relevamiento realizado nos permitió identificar distritos en que los servicios locales aún no se han constituido pese al tiempo pasado desde la promulgación de la Ley, con lo cual no es posible desarrollar la articulación que contempla el Programa y a los efectores territoriales del Envión se les dificulta el tratamiento de casos que requieren intervenciones más específicas. En los distritos en los que los servicios locales están instituidos las*



experiencias se reparten entre quienes describen una buena articulación y quienes sostienen que la articulación es problemática.

Otro problema de la dimensión institucional en el caso del Envi3n, se3alado por los trabajadores del mismo e incluso por algunos de los funcionarios pol3ticos entrevistados, es la existencia de *reglas informales que liberan a muchos adolescentes de la presencia en la sede y el desarrollo de las actividades programadas a cambio de la movilizaci3n pol3tica en favor de alg3n referente barrial. Situaciones como la descripta ha provocado que muchos trabajadores profesionales y no profesionales modifiquen su percepci3n respecto del mismo y se3alen que la promoci3n de los derechos de los adolescentes y j3venes que inicialmente promov3a el programa haya trastocado en meras acciones de contenci3n y control de la poblaci3n juvenil.* Igualmente, otros profesionales y trabajadores que reconocen la existencia de esas pr3cticas valorizan positivamente el programa y sostienen haber alcanzado objetivos impensados cuando empezaron con la implementaci3n como la reescolarizaci3n, la valorizaci3n de la formaci3n para el trabajo, el compromiso con las actividades de las sedes, la reducci3n de la violencia, la significaci3n positiva del programa por los adolescentes y j3venes que se convierten, en ocasiones, en promotores informales del programa sumando a pares o identificando adolescentes y j3venes del barrio con problemas a los que ser3a deseable incorporar.

En el caso del FINES se observan nudos cr3ticos en la gesti3n en lo referido a la *implementaci3n del programa por municipios y organizaciones sociales. En muchos casos los municipios y organizaciones sociales designan a los docentes sin seguir mecanismos de transparencia, si bien esto puede ser significativo para que los docentes que acceden est3n consustanciados con la realidad territorial y los fines y valores de las organizaciones sociales, algunos docentes lo ven como un dispositivo arbitrario que resta legitimidad al programa.*

En cuanto al Programa sobre HIV, enfermedades de transmisi3n sexual y salud reproductiva de las entrevistas realizadas a profesionales que trabajan en la implementaci3n, pacientes y organizaciones sociales con trabajo en la cuesti3n se deducen los siguientes nudos cr3ticos en



la dimensión institucional: una *progresiva pérdida de protagonismo del Estado Provincial detrás del Estado nacional (responsable en buena medida de los materiales informativos para la prevención, de los reactivos para los análisis y de los medicamentos para tratar las enfermedades objetivo del programa); no se utiliza toda la capacidad de los centros de atención municipal, perdiéndose posibilidades de una llegada más capilar del programa en virtud del despliegue territorial de los mismos; la ausencia de una política de atención primaria de la salud y de acciones de prevención y promoción comunitaria de la salud a la cual integrar el programa como un componente más; escasas reuniones del gabinete interministerial que contempla la Ley sobre HIV provincial lo que dificulta la determinación de acciones integrales en el marco del programa.*

En lo referido a la dimensión política de la capacidad estatal, tal vez baste mencionar una cuestión que va más allá del propio Estado y que involucra a la configuración del sistema político bonaerense y a los dirigentes de partidos y de organizaciones sociales: las *dificultades para debatir y acordar una agenda social que establezca los problemas sociales más significativos de la provincia, metas a alcanzar en el corto, mediano y largo plazo y líneas de intervención generales, es decir, el establecimiento de políticas sociales de Estado que vayan más allá de las luchas políticas coyunturales.* Por ejemplo, pocos bonaerenses cercanos o no a la actividad política no reconocerían que los adolescentes y jóvenes constituyen uno de los grupos sociales más castigados por las políticas que afectaron los ingresos y el empleo de sus familias en la década del noventa y que pese a que se revirtió la tendencia dominante en el anterior patrón de acumulación respecto del desempleo, la pobreza y la desigualdad en la distribución del ingreso una gran mayoría se encuentra en situación de vulnerabilidad. Es posible que incluso se reconozca mayoritariamente que merecen ser sujetos de políticas de inclusión y promoción de derechos. Sin embargo, el Programa Envión que significó un avance en las políticas sociales para adolescentes y jóvenes a pesar de todas las limitaciones que puedan señalarse, fue rechazado por muchos municipios administrados por partidos opuestos al que ocasionalmente detenta el gobierno provincial y también por Intendentes del mismo signo político



de la gobernación pero enfrentados en la interna partidaria.

Por eso se vuelve a insistir, el principal nudo crítico de la política social provincial en lo referido a la dimensión política de la capacidad estatal se estructura en torno las dificultades para establecer acuerdos respecto de una agenda social provincial, el establecimiento de metas a alcanzar y la definición de líneas generales de intervención.

Nudos críticos en la implementación.

En el primer capítulo del presente libro, se definió al régimen de implementación como el conjunto de reglas, normas, procedimientos y relaciones de poder que rigen la puesta en acto de una política pública. Asimismo, se descompuso ese concepto en tres dimensiones: funcional, material y política.

Recordando, la dimensión funcional refería a la división de responsabilidades, funciones y acciones entre los actores que intervenían en determinada política.

Tomando esta dimensión para identificar nudos críticos en los programas estudiados puede decirse que *el Programa Buenos Aires Hogar establece funciones para los Municipios que no en todos los casos están en condiciones de asumir, lo que explicaría, en parte, el bajo nivel de adhesión al programa por parte de distritos que estarían en condiciones de aplicarlo.*

En el caso del Programa sobre HIV la subutilización de los centros de salud municipales puede ser entendido, tal cual señaló un profesional con una extensa trayectoria en la problemática y algunos miembros de organizaciones de la sociedad civil que trabajan en la materia, como un nudo crítico debido a una defectuosa regulación funcional que resta posibilidades de impacto.

También en el caso del Programa sobre HIV *la excesiva apoyatura en las acciones de la Nación puede considerarse un nudo crítico presente en la dimensión funcional del régimen de implementación porque debilita el rol que podría cumplir la provincia.*



La falta de identificación de unidades, dentro de las agencias que aplican los programas trabajados, que se dediquen a la sistematización de la información y a desarrollar estrategias de evaluación, también constituye un nudo crítico dado que se puede perder información sensible para mejorar la intervención del Estado.

En cuanto a la dimensión material se observaron importantes nudos críticos en el Envión, el Programa sobre HIV y el FINES.

En cuanto al Envión, tanto los funcionarios como los efectores y los adolescentes y jóvenes que participan, señalaron la *recurrente falta de materiales para llevar a adelante las acciones programadas. Los atrasos en los pagos de los salarios de los trabajadores como de las becas de los adolescentes y jóvenes también es una dificultad señalada en casi todas las entrevistas. En cuanto a la infraestructura, se señala que la provincia realizó un buen número de las obras a la que se había comprometido. Sin embargo, son numerosos los entrevistados que refieren la falta de mantenimiento adecuado de las mismas, llegando incluso a la imposibilidad de funcionar, viéndose obligados los responsables territoriales del programa a buscar sedes alternativas.*

En el caso del Programa sobre HIV, enfermedades de transmisión sexual y salud reproductiva también se presentan nudos críticos en la dimensión material del régimen de implementación. Varios profesionales que trabajan en el programa indicaron la *falta reiterada de reactivos para los análisis, así como de los medicamentos para los tratamientos.* Lo mismo, pero con mucha más crudeza, sostienen los activistas de las organizaciones sociales que trabajan en la cuestión.

En el caso del FINES un problema señalado con frecuencia es la *falta de infraestructura adecuada para llevar a adelante el programa.*

Finalmente, en la dimensión política los nudos críticos más importante identificados son *la dependencia de la provincia, en alguno de los casos, de los programas nacionales; la falta de autonomía de los municipios para adecuar las políticas a sus realidades territoriales y a sus capacidades y la falta, tanto en la sociedad civil como en los funcionarios, del ejercicio de la*



responsabilidad pública.

2.- Líneas de acción

Como fue dicho al inicio en la introducción del libro, el estudio realizado sobre nudos críticos en la gestión e implementación de las políticas sociales tenía por objetivo principal fortalecer la acción del Defensor del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires en dirección de emitir recomendaciones a la Administración Provincial.

En ese sentido, se sugiere que el Defensor pueda recomendar a la Administración Provincial y a los organismos públicos involucrados los siguientes principios generales y las consiguientes probables líneas de acción.

- *Sostener y profundizar los lineamientos de la política social adoptados a partir del 2003 tales como la promoción de la inclusión y los derechos sociales, la redistribución del ingreso, el énfasis en el empleo, la búsqueda de la igualdad de resultados, la recuperación del rol del Estado, la soberanía en la definición y diseño de los programas, el universalismo. En esa dirección los programas deberían contener un fundamento que explicita los principios normativos que lo guían así como los impactos buscados en términos de derechos e igualdad distributiva de manera tal de poder realizar una evaluación de los mismos en términos de la inclusión social, así como evaluaciones periódicas de su desempeño.*
- *Continuar adoptando y profundizando buenas prácticas como la participación comunitaria y de las organizaciones de la sociedad civil, la multigeneracionalidad, diseños flexibles, el fortalecimiento del capital social y todas aquellas otras que de la experiencia práctica resulten significativas para ser replicadas. Respecto de este punto, posibles líneas de acción serían: la adopción de una normativa provincial que regule la participación de la sociedad civil en la política social de manera tal que todo programa contemple esa instancia; la constitución de esferas interministeriales para la formulación de objetivos estratégicos en materia de intervención social; capacitación de recursos humanos para la formulación y diseño de pro-*



gramas; capacitaciones a las organizaciones sociales territoriales que se encuentren implicadas en el desarrollo social.

- *Promover acuerdos que permitan establecer una agenda social, metas a alcanzar en términos de desarrollo social y grandes lineamientos de política social, de manera que los problemas más urgentes y acuciantes sean enfrentados con políticas de Estado. La constitución de un Consejo Social Provincial puede constituir una vía posible acción respecto de esta cuestión; en la misma dirección, podría operar la conformación, en la esfera del Ejecutivo Provincial, de un Consejo Ministerial en el que participen los Ministerios y organizaciones públicas estatales con injerencia en la materia.*
- *Fortalecer el gran poder infraestructural del Estado Provincial en materia social mediante mejoras en el diseño, gestión e implementación de las políticas sociales sugeridas a partir de estudios de casos. Las Universidades Públicas con inserción en el territorio bonaerense podrían aportar en este aspecto. En ese sentido, la formulación de un programa provincial específico de apoyo a la investigación aplicada en el área constituiría una iniciativa importante. También contribuiría al mismo objetivo la promoción, con apoyo del Estado Provincial, de una red de investigadores y centros de investigación dedicados al estudio de la política social.*
- *Fortalecer las capacidades estatales, en especial en la formación de recursos humanos mediante capacitaciones continuas y asociaciones con las Universidades Nacionales presentes en el territorio bonaerense, en materia de política social.*
- *Promover un ethos funcional que incorpore la responsabilidad hacia la sociedad y la conciencia de la relevancia de las acciones de los funcionarios públicos respecto del acceso a derechos por parte de la población en situación de vulnerabilidad. Aquí también, la formación continua y capacitaciones en Derechos Humanos y en el rol del Estado y la Administración Pública en la promoción y acceso a Derechos, así como sobre la inclusión social como principio normativo de las intervenciones sociales puede constituirse una acción a promover en este campo.*



ANEXO

BUENAS PRÁCTICAS Y NUDOS CRÍTICOS POR PROGRAMA.

En esta sección, con la intención de tener una síntesis ejecutiva de los informes individuales sobre cada programa, realizamos una breve exposición de los objetivos y principales rasgos de sus operatorias, así como de las buenas prácticas y nudos críticos identificados a partir de la investigación de cada uno de ellos.

Programa Fines II

a.- Objetivos y modos de implementación.

El objetivo principal del programa es contribuir a la terminalidad de los estudios primarios y/o secundarios de los jóvenes y adultos mayores de 18 años que no hayan finalizados sus estudios o no los hayan iniciado. Propendiendo de esa manera a la inclusión social mediante la educación formal. Además, se asume como una acción del Estado orientada a garantizar la educación como un derecho universal.

Se trata de un programa de los Ministerios Nacionales de Desarrollo Social y Educación, que articula con la Dirección General de Escuelas y Educación. También pueden sumarse a su implementación los Estados Municipales y las organizaciones sociales.

El programa tiene un diseño flexible, como lo demuestran las condiciones para el ingreso y permanencia. Condiciones amplias, que parten de ajustar la oferta del programa a las trayectorias individuales de los posibles sujetos interesados en él, así como de considerar las particularidades de jóvenes y adultos en referencia a su posible disponibilidad en relación a las cargas familiares y laborales.

A dicha flexibilidad, se le suma la importante cobertura territorial del programa, a través de la institucionalización de diversas escuelas sedes,



que amplia las posibilidades de las personas de sumarse al mismo. La articulación con Municipios y organizaciones sociales para la constitución de escuelas sedes, en tanto espacios institucionales de implementación de esta particular oferta educativa, dota al programa de una importante capacidad de presencia capilar al nivel territorial.

b.- Buenas prácticas.

La inclusión como sustento normativo, el aseguramiento del derecho a la educación y la apuesta a la formación educativa como medio para el desarrollo personal y social pueden contarse como una buena práctica en lo referido a los fundamentos del programa.

La gestión entre el Estado Nacional, el Provincial y los Municipios fortalece al programa, más allá de las dificultades inherentes a procesos de articulación interestatal. A su vez, dicha cogestión robustece la presencia del Estado en la consecución de un derecho fundamental de las personas como lo es la educación.

La universalidad del programa y su amplia cobertura territorial, gracias a la sumatoria como actores del mismo a los Municipios y a las organizaciones sociales, puede también ser identificada como buenas prácticas.

La multiactorialidad, en relación a la inclusión de los Estados Municipales y el Estado Provincial sumado a las organizaciones sociales, permite la movilización de un amplio abanico de recursos. En el mismo sentido puede citarse la articulación interministerial.

En el plano del diseño, la flexibilidad para el ingreso y la permanencia permite ajustar el programa a la diversidad de situaciones laborales y familiares que caracterizan a la población a la que va dirigida. Tal flexibilidad es una práctica a ser replicada por otras experiencias en materia de política social.

c.- Nudos críticos.

El programa muestra algunas debilidades al nivel del diseño fundamentalmente en lo referente al régimen laboral y salarial de los docentes.



En lo que refiere al régimen laboral, quienes se integran al programa no tienen los mismos derechos que los docentes del sistema formal provincial: los profesores del FINES no pueden faltar (si faltan deben recuperar las horas) ni tomar licencias. En cuanto al régimen salarial, los salarios se devengan al finalizar el dictado del curso y la cobertura de la obra social se tramita un tiempo después de tomadas las horas y dura mientras el docente da las clases, suspendiéndose durante los recesos escolares. Siguiendo con los aspectos laborales, los mecanismos de toma de horas cátedra cuando es el municipio quien instrumenta el programa no son del todo transparentes, en tanto no se realiza por el mecanismo tradicional de actos públicos.

Al nivel de los recursos materiales, es donde más se evidencian nudos críticos. En efecto, en muchas ocasiones el espacio físico no es el más adecuado para el dictado de clases o para realizar actividades pedagógicas. Otro tanto sucede con el mobiliario. En ese sentido, es remarcable la falta de presupuesto del programa en todo aquello que no sean salarios docentes.

Aunque el programa en su letra contempla la formación y capacitación docente continua de los docentes, éstos no han tenido la continuidad esperable. Tal situación debilita al programa. En especial, porque para una cantidad considerable de profesores el programa es su primera experiencia docente y porque el tipo de personas a quien va dirigido tienen una trayectoria educativa y de vida particular que requiere de estrategias específicas bien distintas a las que se promueven en los ámbitos educativos tradicionales.

Otro nudo crítico lo constituye la circulación de información sobre el programa. Aunque la promoción del programa ha sido significativa, la información más precisa respecto de las ofertas de escuelas sedes es limitada, atentando contra la inserción de un mayor número de población en el programa.

Finalmente, no se conocen procesos sistemáticos de evaluación de impacto del programa respecto de la problemática a la que se dirige, ni



tampoco se conoce la realización de estudios sobre los impactos al nivel de las trayectorias individuales. La falta de evaluación en ambos casos limita las posibilidades de introducir mejoras que optimicen el programa.

Becas Provinciales.

a.- Objetivos y modos de implementación.

Las becas que hoy implementa la Provincia de Buenos Aires tienen su antecedente en el Programa Nacional de Becas del año 1997.

El objetivo principal de dicho programa era la retención de la matrícula secundaria, con un claro sentido compensatorio. Estaba dirigido a la población con necesidades básicas insatisfechas.

A partir del año 2003, el programa se inscribe dentro de un programa mayor: el Programa de Mejoramiento del Sistema Educativo. Dicho programa tenía un carácter más integral dado que sumaba, a las transferencias monetarias a los becarios, acciones dirigidas a la mejora de la infraestructura escolar y equipamiento de material didáctico. Desde el año 2008 el Programa Nacional de Becas pasa a formar parte del Programa de Apoyo a la Política de Mejoramiento de la Equidad Educativa. Este último programa mantiene el carácter más integral del anterior dado que las becas otorgadas a familias en situación de pobreza o indigencia va acompañada con la entrega de material didáctico y mejoras en la infraestructura de las escuelas beneficiarias.

La Provincia de Buenos Aires implementa dicho programa nacional con el objetivo de asegurar el cumplimiento de la obligatoriedad de la escuela secundaria y apoyar el acceso a los estudiantes a la educación media en tanto derecho.

En la actualidad las becas provinciales son comprendidas como una acción complementaria a la Asignación Universal por Hijo y sus líneas de implementación son:

- Becas para alumnas embarazadas o alumnas/os madres-padres.



- Becas para estudiantes bajo protección judicial.
- Becas para adolescentes y jóvenes de pueblos originarios.
- Becas para alumnos correspondientes a becas ley.
- Becas a adolescentes y jóvenes en situación de vulnerabilidad educativa y social que no reciben otro apoyo financiero por parte del Estado.
- Becas de movilidad.

También en territorio provincial se implementan las becas orientadas a la educación superior: Bicentenario y Universitarias.

b.- Nudos críticos

- Dependencia de la jurisdicción provincial respecto del Programa Nacional de Becas.
- Escasa correlación entre el otorgamiento de las becas y las necesidades territoriales.
- Acceso a la información de las ofertas de becas.
- Superposición con otras políticas sociales de transferencias monetarias.
- Escasa y difusa presencia territorial de los programas.
- Falta de análisis de impacto.
- Falta de revisiones periódicas de las líneas a través de las cuales se materializa el programa.

Programa Buenos Aires Hogar

a.- Objetivos y modos de implementación.

El Programa Buenos Aires Hogar tiene por objetivo atender al grave déficit habitacional de la provincia. Está dirigido a los municipios del interior y tiene como destinatarios a sectores medios y medios bajos.



Su implementación implica la articulación entre el Estado Provincial y los Estados Municipales. El primero aporta recursos financieros, obras de infraestructura, el diseño y los planos de las viviendas, las habilitaciones que le competen y la supervisión de las obras. Los municipios aportan los terrenos para la locación de las viviendas, las obras de infraestructura correspondientes al nivel municipal, ejecutan la obra mediante concesiones a empresas privadas y seleccionan a los beneficiarios, además de proveer las ordenanzas necesarias para operacionalizar el programa y la garantía financiera para la ejecución de las obras.

b.- Buenas prácticas

El programa está dirigido a enfrentar uno de los problemas sociales contemporáneos más acuciantes de la provincia como lo es el déficit habitacional. En ese sentido, puede reconocerse como una buena práctica en tanto implica un reconocimiento de la problemática frente a la cual el Estado Provincial se involucra.

A su vez, la articulación interestatal que contempla también puede ser definida como una buena práctica en tanto el compromiso del Estado Provincial es vehiculizado a través de los estados locales, más cercanos a la configuración territorial del problema de la vivienda.

c.- Nudos críticos

El programa evidencia una serie de nudos críticos tanto en su diseño como en su implementación.

En cuanto al diseño, el programa prevé una serie de acciones “políticas” que en muchas ocasiones las gestiones de los municipios no pueden alcanzar, como por ejemplo ciertas ordenanzas que comprometen los ingresos municipales por coparticipación provincial a manera de garantía y que requieren de consensos políticos difíciles de lograr. Además, para poder acceder a la operatoria del programa se requiere poner en marcha una serie de acciones administrativas complejas que presupone



la existencia en los municipios de personal calificado, recursos humanos con los cuales muchos estados locales no cuentan. Es posible que la baja adhesión de los municipios que calificarían para acceder al programa encuentre una de sus causas en las dificultades antes mencionadas .

Otro problema es el bajo nivel de cobertura que contempla el programa en relación al déficit habitacional de la provincia. Según datos que se desprenden de la investigación realizada, el programa sólo atendería al 2,1 % de la población en situación de déficit habitacional de los municipios en condiciones de ser parte del mismo. A lo que se le suma una visión estrecha de la problemática en tanto el programa responde sólo con la construcción de viviendas a la problemática compleja del “habitat”, no vinculándolo, por ejemplo, al “derecho a la ciudad”. En dirección de lo antes expuesto, baja cobertura y visión restringida del problema del habitat, habría que sumarle que el programa no se encuentra ligado al problema de base del déficit habitacional en la Provincia de Buenos Aires como lo es la producción de suelo urbano.

Otros dos problemas al nivel de la implementación lo constituyen la falta de participación de los beneficiarios en los momentos iniciales de la puesta en acto del programa y la ejecución de las obras a través de empresas privadas, sin haberse explorado la posibilidad de sumar a cooperativas que podrían reducir los costos de construcción.

Programa Envión

a.- Objetivos y modo de implementación

El Programa Envión está dirigido a adolescentes y jóvenes entre 12 y 21 años en situación de vulnerabilidad social. Su objetivo principal es la inclusión social de los jóvenes en condiciones de alta vulnerabilidad social a través del fortalecimiento de sus vínculos con la educación, la salud y el mundo del trabajo.

Los adolescentes y jóvenes que se integran al Programa reciben una



beca mensual y participan de distintos espacios en los que trabajan bajo la modalidad de taller con profesionales y tutores.

El Programa estipula cuatro grandes ejes de intervención: educación, trabajo, salud y arte, recreación y deporte.

El primero de los ejes tiene por objetivos fortalecer la trayectoria educativa de los adolescentes y jóvenes propiciando la terminalidad de los estudios y el regreso a la escuela de quienes hayan abandonado el sistema escolar sin haber terminado sus estudios. El segundo, está orientado a formación en oficios con la intención de propiciar la inclusión social mediante el trabajo. El eje de salud tiene por meta el control de la salud de los adolescentes y jóvenes y la promoción de la salud, trabajando en problemáticas asociadas a este universo como la salud sexual y reproductiva y las adicciones. Los ejes de arte, recreación y deporte buscan mejorar la sociabilidad de los jóvenes y su integración a la comunidad.

El Ministerio de Desarrollo Social de la provincia es el responsable del Programa. El mismo se lleva a cabo a través de convenios con las Municipalidades. Se implementa territorialmente a través de la constitución de Sedes Barriales Envión.

Por las características del Programa, además de la articulación entre el Estado Provincial y los Municipios, se propicia el trabajo conjunto con la Dirección General de Escuelas y los Ministerios de Trabajo y de Salud.

A su vez, como se trata de un Programa de Responsabilidad Social Compartida contempla la participación del sector privado, como empresas que incluyen a los jóvenes en alguna experiencia de trabajo, u organizaciones de la sociedad civil que trabajen con adolescentes y jóvenes.

b.- Buenas prácticas

El Programa se apoya en la responsabilidad del Estado Provincial respecto de la protección y promoción de los derechos de niños, niñas, adolescentes y jóvenes dictaminado por la Ley 12.298 por lo que tiene un importante respaldo institucional.



La articulación multiagencial y multiactoral constituye otra de sus potenciales fortalezas. En la misma dirección puede citarse su imbricación territorial con sus más de 270 Sedes Barriales Envión.

La orientación hacia la inclusión social y la protección y promoción de derechos también puede ser contada como una buena práctica que supera viejos enfoques meramente compensatorios.

La incorporación de la figura del Tutor, un joven con orientación al trabajo con pares y con preocupaciones comunitarias, también puede ser vista como una buena práctica, en relación a la intervención con adolescentes y jóvenes, toda vez que esa figura puede transmitir confianza y encontrarse enraizada en la comunidad barrial.

Finalmente, cabe destacar la valorización positiva que hacen muchos adolescentes y jóvenes del programa, en tanto lo significan como una de las pocas intervenciones del Estado orientadas específicamente a sus problemas.

c.- Nudos críticos

El grueso de los nudos críticos identificados en el estudio del programa se encuentra vinculado al proceso de implementación.

En primer lugar se destaca las dificultades halladas en relación con la distribución de los recursos. En muchas sedes los recursos llegan mal y tarde, lo que dificulta el desarrollo de los talleres.

La falta de regularidad y previsibilidad en la percepción de las becas y de los salarios de los profesionales y tutores atenta contra el normal desarrollo del programa.

Por otra parte, los profesionales y tutores relatan dificultades de coordinación entre las agencias que deberían intervenir en el programa, así como también en lo referido a la articulación con las organizaciones comunitarias.

En el plano institucional, la baja institucionalización de los Servicios Loca-



les, contemplados en la Ley de Promoción y Protección de los Derechos de los Niños, Niñas y Adolescentes, le resta al Programa un componente sustantivo en cuanto al diagnóstico de las problemáticas territoriales y un actor de singular importancia en la intervención en la cuestión.

La persistencia de visiones estigmatizantes sobre los adolescentes y jóvenes de los sectores populares le quita legitimidad al Programa respecto de la opinión pública.

En el plano de la intervención profesional, las modalidades de contratación y los bajos salarios desalientan la incorporación de profesionales formados en la problemática. Situación que se ve agravada por las discontinuas acciones de formación que si bien en su formulación el Programa contempla, no se desarrollan con la frecuencia y profundidad que la cuestión amerita.

Al nivel del diseño, el Programa no contempla con claridad la delimitación de las responsabilidades y tareas de cada actor; sumado a que en ocasiones el perfil del actor no concuerda con la tarea prescripta.

Volviendo al plano de la implementación, algunos profesionales han comentado el desvío de los objetivos del programa por prácticas de clientelismo político y por que en ocasiones los municipios toman al programa como una mera intervención asistencialista en lugar de comprometerse activamente con el espíritu del mismo orientado a la protección y promoción de derechos.

Programa Materno Infantil.

a.- Objetivos y prestaciones.

El Programa Materno Infantil se creó en enero de 1994, dependiendo del Ministerio de Salud de la Provincia de Buenos Aires. El objetivo inmediato fue articular las acciones que se desarrollaban en el sistema de salud provincial y que tenían por destinatarios a mujeres embarazadas y recién nacidos.



En el año 2012, en una clara decisión de jerarquizar la intervención estatal en la materia, el Programa es transformado en la Dirección de Maternidad, Niñez y Adolescencia. En la actualidad dicha dirección coordina también intervenciones orientadas a adolescentes de hasta 19 años y la atención de mujeres de hasta 64 años.

El Programa cuenta con financiamiento de la Provincia, quien realiza los aportes financieros para el mantenimiento de la estructura del mismo y la compra de insumos y equipamientos así como también financia las prestaciones médicas. El Ministerio de Salud de la Nación realiza su aporte para insumos y equipamientos. Por otra parte, UNICEF suministra recursos en el marco de acciones particulares, mientras que el BID realiza su aporte para la realización de un proyecto dirigido a la constitución de redes perinatales en el territorio provincial.

Las prestaciones principales del Programa son la atención médica de la mujer embarazada, el parto y la salud materna e infantil post parto hasta la primeros años de vida del niño, en el marco del sistema hospitalario provincial; acciones de capacitación de recursos humanos en lo que hace a aquel tipo de atención; distribución de insumos y equipamientos dirigidos a los hospitales públicos provinciales; sensibilización y promoción de la salud en embarazadas, el parto y los primeros años de la niñez.

A su vez, en articulación con los Planes Nacer y Sumar, se suman los controles de salud obligatorios para los perceptores de la Asignación Universal por Hijo, estableciendo una base de datos del conjunto de la población (embarazadas, madres, niños, niñas y adolescentes) que se atiende en el sector público, lo que permite su nominalización y la búsqueda activa de quienes han abandonado los controles periódicos o algún tipo de tratamiento.

Dado que el Programa reúne al conjunto de prestaciones dirigidas a embarazadas, niños recién nacidos, madres y adolescentes del sistema público de salud y que el mismo es la fuente de las normativas y fijación de estándares de calidad para las prestaciones del sector privado y de las obras sociales, puede decirse que de alguna manera el programa alcan-



za, con sus diferentes prestaciones, al universo de la población provincial al que va dirigido.

El Programa integra, a su vez, el Foro Primera Infancia que articula en un espacio deliberativo a distintas agencias de política social, al legislativo provincial y a organizaciones sociales y que tiene por objetivo la construcción de una agenda en torno a las políticas dirigidas a la primera infancia.

La situación de base que motivó la configuración del programa fue la necesidad de articular un conjunto de prestaciones que ya se daban en el sistema público con el fin de ganar en eficiencia y eficacia en la política de salud.

Cabe destacar que el Programa menciona al enfoque de derechos y a la perspectiva de género como fundamentos de sus principios orientativos.

Régimen de Implementación y capacidades estatales.

El Ministerio de Salud cuenta con regiones sanitarias a través de las cuales descentraliza sus políticas. El Programa Materno Infantil se apoya en esa estructura descentralizada para cubrir el total del territorio provincial, habiendo un responsable del Programa en cada región sanitaria. A su vez, los hospitales públicos provinciales integrados como efectores del programa colaboran en esa cobertura.

Asimismo, el Programa articula con las municipalidades y sus centros de salud. Cada Municipio cuenta con un referente que es el responsable de la articulación entre el Programa y las políticas de salud del estado local. Los centros de salud locales son una pieza importante en las acciones de promoción y prevención de la salud de la población objetivo. El Programa, también, desarrolla actividades de capacitación de los recursos humanos municipales.

A su vez, el Programa cuenta con el apoyo del Ministerio de Salud de la Nación que aporta equipamientos e insumos. Desde la implementación



de la Asignación Universal por Hijo, el Programa articula con la ANSES lo que le permitió alcanzar mayores niveles de cobertura y llevar a adelante la confección de una base de datos nominalizada con los datos personales de la población sin cobertura privada o de obra social que, como se mencionó, constituye un insumo fundamental en la búsqueda activa de los sujetos de derecho para que completen sus tratamientos y controles.

El Programa, también, lleva las estadísticas sobre mortalidad materna e infantil. La información desagregada por municipio permite acciones rápidas a nivel territorial cuando los datos sobre aquellas cuestiones lo ameritan.

En la gestión e implementación del Programa se destacan fuertemente dos capacidades estatales: por un lado, la vinculada a los recursos humanos. En efecto el Programa cuenta con importantes recursos humanos altamente calificados. Por el otro, las fuertes articulaciones con Nación y con los Estados Municipales evidencian una alta capacidad institucional puesta en favor de los logros del programa.

c.- Nudos críticos

Antes que “nudos críticos” en el diseño, gestión e implementación es posible hallar algunas amenazas y desafíos³⁵ que de no lograrse sortear pueden impedir el alcance de los objetivos del programa. Estos son, a saber:

- La complejidad del sistema de salud, con sus articulaciones entre Nación, Provincia y Municipios, si bien puede constituir una fortaleza en términos institucionales y territoriales, puede derivar en una amenaza si dichas articulaciones no se encuentran bien definidas, normatizadas y desburocratizadas. Así, la complejidad del sistema antes que desarrollar efectos sinérgicos entre los diferentes ámbitos puede derivar

35 El cuadro de amenazas y desafíos se efectuó a partir de entrevistas a funcionarios del Programa y a recursos humanos que participan en alguno de los trayectos de su implementación.



en situaciones de fragmentación. Esa amenaza se acrecienta toda vez que al sistema público de salud provincial se le suma la existencia de efectores privados y la presencia de las obras sociales.

- La salud constituye un campo en permanente innovación por el avance del conocimiento, el desarrollo de nuevos tratamientos y el progreso tecnológico. En toda organización, las dificultades para la adaptación al cambio constituye una posible fuente de amenazas para el logro de sus metas. El sistema de salud provincial, que incluye al programa, por su envergadura y complejidad muestra, en ocasiones, cierta mora en la incorporación de las innovaciones que ralentizan su eficacia.
- Un contexto de costos crecientes por los cambios mencionados en el punto anterior, la desinversión y retiro del Estado de la década del noventa, aún habiéndose revertido en el último decenio, afecta todavía hoy al sistema de salud. Serán necesarias muchas inversiones para saldar los déficit que provoco aquella situación. El Programa no escapa a la realidad descripta.
- Finalmente, cabe señalar un desafío del Programa. Habiendo mejorado los indicadores respecto de la mortalidad infantil y materna, y siendo aún necesarios esfuerzos en la materia, resulta necesario ampliar la mirada de manera tal que la promoción de la equidad y el desarrollo pleno de las capacidades de los niños, niñas y adolescentes se conviertan en los objetivos que guíen su implementación.

Programa Provincial de Lucha contra el VIH y las Enfermedades de Transmisión Sexual

a.- Objetivos y acciones.

El Programa Provincial de Lucha contra el VIH y las Enfermedades de Transmisión Sexual tiene por metas principales reducir la incidencia de VIH-SIDA y de otras enfermedades de transmisión sexual y mejorar la calidad de vida de las personas que viven con esas enfermedades.



El programa se desarrolla a través de un conjunto articulado de acciones: por un lado, se ocupa de proveer los reactivos para la detección del HIV y de las enfermedades de transmisión sexual; aporta los medicamentos necesarios para el tratamiento de esas enfermedades, así como de las enfermedades oportunistas que se asocian a las que constituyen el eje del programa; a su vez, lleva a adelante las estadísticas en las que se basa la vigilancia epidemiológica de las enfermedades que orientan esta intervención estatal. Por otra parte, capacita recursos humanos en la problemática; distribuye preservativos para evitar la transmisión sexual de las enfermedades; realiza actividades informativas con el objetivo de promover la prevención del HIV y las enfermedades de transmisión sexual. En el último año incorporó el relevamiento de las personas que contrajeron alguna de las variantes de las hepatitis de origen viral. Finalmente, entre sus principales acciones, se cuenta la coordinación de asistencia alimentaria, en virtud de la importancia de la dieta en las estrategias de mejora de la calidad de vida de las personas que viven con las enfermedades objeto del programa, a pacientes con HIV.

b.- Régimen de Implementación y actores involucrados

El Programa de lucha contra el HIV-SIDA y las Enfermedades de Transmisión Sexual se apoya en Leyes Nacionales y Provinciales que establecen la responsabilidad del Estado en materia de tratamiento del HIV, reaseguran la accesibilidad de los pacientes a los tratamientos y garantizan el derecho a la intimidad y la no discriminación a quienes padecen la enfermedad. En ese sentido, puede afirmarse que el programa cuenta con un importante respaldo institucional y se encuentra orientado por un enfoque de derecho.

A su vez, la Ley Provincial contempla la existencia de espacios interministeriales que aúnen los esfuerzos de los distintos ministerios con injerencia en la cuestión.

El programa se sustenta en la articulación de acciones y recursos entre de los Estados Nacional, Provincial y Municipal. En efecto, el Ministerio de



Salud de la Nación aporta reactivos para los análisis, los medicamentos para los tratamientos y materiales dirigidos a la prevención. La Provincia vehiculiza su distribución y cubre los faltantes que en ocasiones se producen. Los municipios se integran al accionar del programa a través de los centros sanitarios de su dependencia.

A su vez, uno de los componentes del programa, la asistencia alimentaria a personas con HIV, cuenta con recursos provenientes del Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia.

El programa se ejecuta descentralizadamente a través de las regiones sanitarias del Ministerio de Salud de la Provincia, los centros sanitarios públicos y los centros de atención primaria de los municipios.

Por otra parte, el Ministerio de Salud cuenta con una importante cantidad de Centros de Asesoramiento y Testeo que desarrollan acciones de información y prevención, además de proveer el análisis para la detección del HIV. Potencialmente, estos centros pueden permitir un mejor acercamiento de la población a información para la prevención y facilitan el acceso al diagnóstico, siendo esta última una acción relevante en función de que se estima en un número importante de personas conviven con la enfermedad sin conocerlo y de que la detección temprana permite el desarrollo de un tratamiento también temprano que mejora la calidad de vida de los pacientes.

Además, el programa contempla la formación de Promotores de Salud en referencia a la problemática sanitaria a la cual se dirige que se pretende puedan sumarse a acciones de información, prevención y promoción territorializadas.

c.- Nudos críticos

El programa no cuenta con nudos críticos relevantes al nivel de diseño sino que aparecen al nivel de la implementación.

Tanto profesionales vinculados a alguno de los trayectos de implementación del programa como miembros de organizaciones sociales que



trabajan en la materia han destacado que en muchas ocasiones se producen faltantes de medicamentos y de reactivos para la realización de los análisis de diagnóstico y carga viral.

A su vez, también se señaló que los materiales informativos y de prevención no se encuentran disponibles en la cantidad que serían necesarios.

Esas cuestiones estarían dando cuenta de que uno de los problemas críticos lo constituyen los recursos materiales, en ocasiones debido a falta de presupuesto y en otras a faltas de coordinación interagencial o de fallas en la planificación temporal.

Otro nudo crítico del Programa es el déficit de recursos del programa al nivel de la unidad central. El relevamiento realizado dio cuenta de una cantidad limitada de personal administrativo y profesional que inhibe las posibilidades de desarrollar un número mayor de acciones.

Un nudo crítico al nivel funcional lo constituye el hecho de que el Programa descansa en la provisión de recursos en Nación desdibujándose, así, el protagonismo de la provincia. Esa situación tiene además un agravante, la administración de lo que se hace a nivel nacional resta posibilidades de pensar acciones locales, en especial en materia de prevención, que movilicen los recursos municipales y permitan desarrollar estrategias de intervención más acotadas a las distintas configuraciones del problema a escala de los territorios.

Otro nudo crítico del programa es que este no cuenta con un importante nivel de apoyo de las organizaciones sociales que trabajan en el tema. Es más, dichas organizaciones cuestionan la falta de espacios institucionales sostenidos de participación de la sociedad civil que permitan el desarrollo de acciones conjuntas y de cooperación entre la sociedad civil y el Estado Provincial, crítica que se suma a las denuncias que realizan frecuentemente respecto de la falta de insumos como reactivos o medicamentos. Esta última crítica vulnera la legitimidad del programa, restándole eficacia política.



Programa de Fertilización Asistida.

a.- Objetivos e implementación.

La Provincia de Buenos Aires fue la primera de las provincias argentinas en contar con una Ley de Fertilización Asistida (2010). Dicha Ley reconoce a la infertilidad humana como enfermedad y establece que el Estado Provincial, a través del sistema público de salud, debe proveer los tratamientos necesarios para su abordaje. A su vez, declara que el acceso a los tratamientos mencionados constituye un derecho de los habitantes de la Provincia.

El Programa de Fertilización Asistida, que depende del Ministerio de Salud, es el instrumento a través del cual el Estado Provincial asegura la provisión de los tratamientos para tratar la infertilidad humana.

El Programa se dirige a mujeres cuya edad se encuentre comprendida entre los treinta y cuarenta años dándose prioridad a las parejas que no tengan hijos. Brinda la posibilidad de un tratamiento de alta complejidad por año, hasta un máximo de dos. Para acceder a las prestaciones que del programa es necesario ser habitante de la Provincia con un mínimo de dos años de residencia en ella.

Los tratamientos de baja y alta complejidad se realizan en centros de referencia, creados a tal efecto, que se encuentran ubicados en hospitales públicos. Las prestaciones, como también los medicamentos, son cubiertos en su totalidad por el programa.

Cabe destacar que al no tratarse de tratamientos realizados con anterioridad en establecimientos públicos, el Estado Provincial debió realizar un importante esfuerzo de inversión en equipamiento y en la conformación equipos de trabajo con formación en la materia para poder implementar el programa.

b.- Nudos Críticos

Los tratamientos de fertilización asistida no formaban parte de las prestaciones del sistema público de salud, ni tampoco de las obras sociales y las empresas de medicina prepaga. Quienes decidían iniciar alguno de



esos tratamientos debían recurrir necesariamente a centros privados. El alto costo de esos tratamientos, limitó seriamente el acceso a los mismos a mujeres y parejas que sufrían la enfermedad.

La sanción de la Ley Provincial y la inmediata formulación e implementación del Programa despertaron una importante demanda de tratamientos en el sistema público. Frente a la alta demanda que dinamizó la aparición del Programa, los centros de referencia se encuentran actualmente sobrepasados dándose turnos a varios meses para el inicio de los tratamientos. El sostenimiento en el tiempo del Programa, así como las posibles aperturas de nuevos centros de referencia, puede ir resolviendo este nudo crítico.

Entre las personas que accedieron al Programa, existe una alta valoración del mismo. Hay fuerte reconocimiento a las prestaciones que el mismo brinda, así como de los equipos profesionales. Sólo mencionaron que las limitaciones a las importaciones ocurridas en un tiempo cercano, han impedido contar con algunos medicamentos importados en los tiempos previstos y hecho más lento algunos tratamientos. Los entrevistados, también reconocieron como una fortaleza del programa el hecho de brindar tratamientos de baja y alta complejidad.

Los requisitos de edad, mujeres de entre los treinta y cuarenta años, y la contemplación del tratamiento exclusivamente para parejas de distinto sexo constituyen las limitaciones más importantes del programa.



Notas

- 1 Se define como familia no propietaria de la vivienda a la suma de familias que no son propietarias del lote donde tienen afincada una vivienda de su propiedad, más las que son inquilinas u ocupantes por préstamos o por relación de dependencia u otra situación de no propiedad conforme la metodología medida por el INDEC- Censo 2010.
- 2 Se define como familia sin vivienda adecuadas al total de familias que son propietarios del lote y la vivienda pero ésta cumple por lo menos con una de las siguientes condiciones: tienen piso de tierra o ladrillo suelto u otro material (no tienen piso de cerámica, baldosa, mosaico, mármol, madera o alfombrado, cemento o ladrillo fijo) o no tienen provisión de agua por cañería dentro de la vivienda o no disponen de inodoro con descarga de agua conforme la metodología medida por el INDEC- Censo 2010.
- 3 Los datos provienen de la planilla propiedad vivienda Conurbano elaborada sobre la base de los datos del censo del INDEC 2010 que se encuentra incorporada al anexo.
- 4 Los datos provienen de la planilla propiedad vivienda Interior elaborada sobre la base de los datos del censo del INDEC 2010 que se encuentra incorporada al anexo.
- 5 La cantidad de municipios y los porcentajes son con superposición debido a que varios municipios que no presentaron carpeta informan del problema: dos por falta de tierra y uno por falta de acuerdo en las pautas del crédito para las familias.