



FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS SOCIALES

—SEDE ACADÉMICA ARGENTINA—

PROGRAMA DE DOCTORADO EN CIENCIAS SOCIALES

TÍTULO DE LA TESIS:

El Estado Nacional Argentino desde sus instrumentos.

Un análisis instrumental de los programas “Agua más trabajo”, Jóvenes con más y mejor trabajo” y de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, en el conurbano bonaerense durante el período 2004-2012.

Autor:

Mg. Salvador Tiranti

Directora:

Dr. Agustina Gradin

Fecha:

29 de mayo de 2023

Resumen

Esta investigación está guiada por el interés por el Estado y sus instrumentos. Con el objetivo de aportar al campo de las políticas estatales, se realiza un análisis desde el concepto de Instrumentos de Gestión Estatal de los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, en los municipios del conurbano bonaerense durante el período 2003-2015. Abordando un período excepcional de reconfiguración del Estado Nacional Argentino y su “rol” en la dinámica social, producto de la crisis de características sistémicas que atravesó nuestro país a comienzos de este siglo.

Desde nuestra perspectiva teórica y metodológica, entendemos que toda política estatal necesita de instancias o soportes en los que materializarse, y por los cuales desplegarse y ponerse en “juego”. Los *instrumentos* y especialmente sus *componentes* son esas instancias materiales que conforman la trama mediante la cual el Estado operativiza sus decisiones y sobre la cual operan las dimensiones que condicionan su estructuración y su funcionamiento. Se trata de una operación analítica —a través del instrumental construido desde nuestro enfoque— en dos dimensiones. Una dimensión que devela cómo el sentido estratégico que asume el accionar estatal impregna el modo en que se estructuran los Instrumentos de Gestión Estatal. Y otra, que se refiere a la forma en que, al momento de operativizar esa estrategia, la misma se tradujo en una funcionalidad táctica que condicionó a sus componentes.

De esta manera, comenzamos a configurar una perspectiva teórica y analítica que —desde el concepto de Instrumentos de Gestión Estatal— se propone como un enfoque alternativo de análisis instrumental sobre las políticas estatales, pero principalmente sobre el Estado y su acción.

Palabras Claves: Estado, Políticas Estatales, Instrumentos de Gestión Estatal.

Abstract

This research is guided by interest in the State and its instruments. With the objective of contributing to the field of state policies, an analysis is carried out from the concept of State Management Instruments of the programs "Water plus Work", "Argentina Works", and "Youth with More and Better Work", in the municipalities of the Buenos Aires suburbs during the period 2003-2015. Addressing an exceptional period of reconfiguration of the Argentine National State and its "role" in the social dynamics, product of the crisis of systemic characteristics that our country went through at the beginning of this century.

From our theoretical and methodological perspective, we understand that all state policy needs instances or supports in which to materialize, and through which to unfold and put itself into play. The instruments and especially their components are those material instances that make up the fabric through which the State makes its decisions operational and on which the dimensions that condition its structuring and operation operate. It is an analytical operation—through the tooling built from our approach—in two dimensions. A dimension that reveals how the strategic meaning assumed by state action permeates the way in which State Management Instruments are structured. And another, which refers to the way in which, at the moment of operationalizing that strategy, it was translated into a tactical functionality that conditioned its components.

In this way, we begin to configure a theoretical and analytical perspective that—from the concept of State Management Instruments—is proposed as an alternative approach to instrumental analysis on state policies, but mainly on the State and its action.

Keywords: State, State Policies, State Management Instruments.

Resumo

Esta pesquisa é guiada pelo interesse pelo Estado e seus instrumentos. Com o objetivo de contribuir para o campo das políticas estatais, realiza-se uma análise a partir do conceito de Instrumentos de Gestão Estatal dos programas "Água mais Trabalho", "Argentina Obras" e "Juventude com Mais e Melhor Trabalho", nos municípios da periferia de Buenos Aires no período 2003-2015. Aborda um período excepcional de reconfiguração do Estado Nacional argentino e seu "papel" na dinâmica social, produto da crise de características sistêmicas que nosso país atravessou no início deste século.

A partir de nossa perspectiva teórico-metodológica, entendemos que toda política de Estado necessita de instâncias ou suportes para se materializar, e por meio dos quais se desdobrar e se colocar em jogo. Os instrumentos e sobretudo os seus componentes são aquelas instâncias materiais que constituem o tecido através do qual o Estado operacionaliza as suas decisões e sobre o qual operam as dimensões que condicionam a sua estruturação e funcionamento. É uma operação analítica —através do instrumental construído a partir de nossa abordagem— em duas dimensões. Uma dimensão que revela como o significado estratégico assumido pela ação estatal permeia a forma como se estruturam os Instrumentos de Gestão do Estado. E outra, que se refere à forma como, no momento da operacionalização daquela estratégia, esta se traduziu numa funcionalidade tática que condicionou as suas componentes.

Desta forma, começamos a configurar uma perspectiva teórica e analítica que —a partir do conceito de Instrumentos de Gestão do Estado— se propõe como uma abordagem alternativa à análise instrumental sobre as políticas estatais, mas principalmente sobre o Estado e sua ação.

Palavras-chave: Estado, Políticas de Estado, Instrumentos de Gestão do Estado.

Agradecimientos

A toda el Área de Estado y Políticas Públicas de la Flacso Argentina, por su acompañamiento y apoyo ininterrumpido a lo largo de estos años de búsqueda y formación académica.

A mi amiga y compañera, la Dra. Agustina Gradin. Juntos pensamos y construimos muchas de las ideas que son parte de este trabajo. Su inteligencia y su implacable generosidad, son casi tan enormes como su don de gente.

A Tania Paciuk, mi vieja. Una educadora de calles de tierra, una custodia implacable de los sueños, una recreóloga incansable de la vida.

A Carola y Facundo, mis grandes amores. Con esta hinchada cualquier “patadura” sale a jugar con la diez (10) en la espalda.

Índice

1. Introducción

1.1. El Estado desde sus instrumentos, motivaciones para la nominación del tema

1.2. Apuntes sobre la metodología, los objetivos y las hipótesis que guían esta investigación

1.3. A modo de cierre de la introducción

2. *Los Instrumentos de Gestión Estatal*, en busca del sentido estratégico. Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus políticas estatales

2.1. Introducción

2.2. Sobre el Estado en acción y sus políticas

2.3. De las políticas públicas al concepto de políticas estatales

2.4. Desde los instrumentos. Una manera diferente de analizar las políticas estatales

2.5. Los Instrumentos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico

2.6. Hacia la construcción de un enfoque analítico centrado en los Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)

2.7. En búsqueda de un método de análisis basado en los Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)

2.8. Conclusiones del capítulo

3. El análisis instrumental del Programa “Agua más Trabajo” (A+T) desde el concepto de Instrumento de Gestión Estatal (IGE)

3.1. Introducción

3.2. Reconstrucción del funcionamiento del programa Agua más Trabajo (A+T)

3.3. Descripción de los componentes mediante los cuales se estructura el Instrumento de Gestión Estatal del programa Agua más Trabajo

3.4. La construcción del Diagrama de funcionamiento del Instrumento de Gestión Estatal del programa Agua más Trabajo

3.5. Análisis del Instrumento de Gestión Estatal del programa “Agua más Trabajo”

3.5.a. Análisis del componente “Acuerdo Marco” en el IGE del programa Agua más Trabajo

3.5.b. Análisis del componente Unidad Ejecutora en el IGE del programa Agua más Trabajo

3.5.c. Análisis del componente “Cooperativas de Trabajo” (CT) en el IGE del programa Agua más Trabajo

3.6.d. Análisis de los componentes que intervienen en el financiamiento del IGE del programa Agua más Trabajo

3.7.e. Análisis de los componentes que intervienen en el control de la oferta en el IGE del programa Agua más Trabajo

3.6. Conclusiones del capítulo

4. El análisis instrumental del Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT) desde el concepto de Instrumento de Gestión Estatal (IGE)

4.1. Introducción

4.2. Reconstrucción del funcionamiento del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

4.3. Descripción de los componentes mediante los cuales se estructuró el Instrumento de Gestión Estatal del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

4.4. La construcción del Diagrama de Funcionamiento del IGE del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT)

4.5. Análisis del Instrumento de Gestión Estatal del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT)

4.5.a. Análisis del componente Secretaría de Empleo en el IGE del programa JMMT

4.5.b. Análisis del componente “Acuerdo Marco” en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

4.5.c. Análisis del componente Oficina de Empleo Municipal en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

4.5.d. Análisis del componente Esquema Local de Prestaciones en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

4.5.e. Análisis del componente Tutor/Orientador en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

4.5.f. Análisis del componente Convenio de Adhesión en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

4.5.g. Análisis de los componentes GECAL y Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

4.6. Conclusiones del capítulo

5. El análisis instrumental del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) desde el concepto de Instrumento de Gestión Estatal (IGE)

5.1. Introducción

5.2. Reconstrucción del funcionamiento del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT)

5.3. Análisis del Instrumento de Gestión Estatal del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT)

5.4. La construcción del Diagrama de Funcionamiento del IGE del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT)

5.5. La construcción del Diagrama de Funcionamiento del IGE del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT)

5.6. Análisis del Instrumento de Gestión Estatal del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

5.6.a. Análisis del componente “Convenio de Cooperación” en el IGE del programa AT

5.6.b. Análisis del componente Unidad Ejecutora del Ingreso Social con Trabajo (UE) en el IGE del programa AT

5.6.c. Análisis del componente “Ente Ejecutor” (EE) en el IGE del programa AT

5.6.d. Análisis del componente Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo (DI) en el IGE del programa AT

5.6.f. Análisis de los componentes Cooperativas Trabajo (CT) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) en el IGE del programa AT

5.6.g. Análisis de los componentes Subsidio (SB) y Módulos de trabajo (M) en el IGE del programa AT

5.6.h. Análisis de los componentes Supervisión y Seguimiento de Obras (SO), Mecanismos de Transferencias Económicas (MTE) y Organismos de Control (OC) en el IGE del programa AT

5.7. Conclusiones del capítulo

6. El Estado Nacional Argentino desde sus instrumentos, algunas reflexiones a partir del análisis de los programas nacionales de impacto territorial en el conurbano bonaerense durante el período 2004-2012

6.1. Desde sus instrumentos, otra forma de mirar al Estado en acción.

6.2. El sentido estratégico del accionar estatal y sus efectos sobre el modo en cómo se estructuran los Instrumentos de Gestión Estatal.

6.3. La funcionalidad táctica de los componentes a través de los cuales se estructuran los IGE y su forma de operar en el funcionamiento de los programas analizados.

7. Conclusiones finales

Bibliografía

Anexos

1.

Introducción

Este trabajo de investigación intenta descifrar cómo la búsqueda de recentralización de la política y del mismo Estado Nacional Argentino (ENA) a comienzos de siglo, condicionó el funcionamiento de algunas de sus políticas estatales y sus instrumentos de gestión. Para ello vamos a realizar un análisis instrumental de los programas “Agua más Trabajo”, “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” y de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en el conurbano bonaerense durante el período 2004-2012. Pero antes repasaremos brevemente de qué modo llegamos a esta investigación.

Mi interés por los instrumentos de las políticas públicas y el análisis instrumental del accionar estatal tiene su antecedente directo en dos aspectos de mi biografía profesional.

Por un lado, en mi experiencia como gestor público en diferentes niveles del Estado (nacional, provincial y municipal), que fue mi primer contacto con la “cocina” de la hechura de las políticas públicas. Este acercamiento inicial a la gestión estatal, especialmente la del nivel local (donde desarrollé por casi diez años mi actividad) creando y coordinando políticas municipales, despertó mi interés por intentar analizar y comprender cómo el Estado construye y pone en funcionamiento sus decisiones, pero especialmente -y he aquí el centro de mi interés académico- cómo construye los instrumentos por los cuales materializa sus políticas.

Por otra parte, mi tarea como gestor público se desarrolló en el contexto de un cambio de paradigma y reconfiguración del Estado Nacional Argentino, que comenzó a partir del año 2003 con el gobierno de Néstor Kirchner. Como lo describen García Delgado y Cristina Ferreir (2013), un cambio epocal, de importantes modificaciones estructurales, resultado de un modelo de

acumulación cuyas prioridades centrales fueron la inclusión social, el fortalecimiento de la soberanía nacional y el protagonismo del Estado como principal agente de transformación (García Delgado, D. R., y Ruiz del Ferrier, M. C., 2013). Este escenario modificó sustancialmente el rol del Estado, mucho más activo y presente en la economía y en lo social, pero fundamentalmente en un lugar estratégico en el desarrollo¹. Un cambio enmarcado en un fuerte proceso de **recentralización de la política y del mismo Estado** (García Delgado, 2011).

El kirchnerismo en estos años ha planteado, por una parte, la necesidad de desprenderse de recetarios rígidos en torno del modelo de Estado; y por la otra sostener la premisa que el crecimiento y el desarrollo (si busca la inclusión social) no pueden limitarse a la construcción de un Estado más eficiente y ordenado. Estos factores serán condiciones para el desarrollo, si el mismo **Estado vuelve al centro de la escena**² (De Piero, 2012, p.178).

Un momento excepcional, y por demás interesante, no solamente para la gestión de políticas públicas sino para el modo de pensarlas y analizarlas, ya que la emergencia de un nuevo paradigma presupone un conflicto teórico

¹ Es importante la cita que incorpora en su artículo De Piero (2012) de Nogueira, donde afirma que “el desarrollo siempre fue considerado como un producto social, como un valor, expresión de un deseo, por lo tanto, como un proceso políticamente inducido, conducido, comandado o al menos regulado por el Estado. (...)” (Traducción propia) (Nogueira, 2008, p. 47).

² El resaltado es nuestro.

también, especialmente con las corrientes predominantes en esa época y su mirada sobre el rumbo deseable y sus instrumentos. Veamos por qué.

Luego de los acontecimientos de 2001-2002 ocurridos en nuestro país, la salida de la profunda crisis social, económica y política requirió de un Estado fuerte, interventor y promotor que orientara el desarrollo. Este nuevo escenario reubica al Estado en el centro de la discusión, pero esta vez no para desarmarlo sino para reconstruir su legitimidad y representatividad. **Tanto en las políticas macroeconómicas como en las políticas de desarrollo social, fue necesaria la construcción de nuevos instrumentos que le permitieran hacer frente a los desafíos y oportunidades que se le abrían, dentro de un escenario de reconfiguración de su rol, resultado de un fuerte proceso de reconstrucción de su capacidad de despliegue e intervención.** (García Delgado, 2011; García Delgado – Ruiz del Ferreir, 2013)

Ahora bien, ¿de qué manera dar cuenta de este proceso, cuando la profunda crisis sistémica (García Delgado, D., 2003) que atravesó nuestro país en esos años puso en tensión las ideas que conformaron el corpus teórico (y práctico) de las principales corrientes de pensamiento en boga en ese momento? Siguiendo a García Delgado:

Tanto el *New Public Management* (con su énfasis en la gerencia estatal), como el enfoque neoinstitucional (enfaticando la calidad institucional) y aún el *enfoque neoweberiano*, caracterizado por la preeminencia de las capacidades estatales y de la necesidad de configurar verdaderas burocracias enraizadas y autónomas para promover el crecimiento económico (Evans, 1996), se inscriben en el marco del **paradigma neoliberal**. Estos enfoques comenzaron a tener serias

dificultades a mediados del nuevo siglo en tanto que referentes de lo que debía hacerse con el Estado y de la forma de diseñar las políticas públicas. (García Delgado 2013, p. 15).

A los fines de comenzar a poner en marco nuestro posicionamiento teórico y metodológico, creemos necesario revisar brevemente los principales enfoques por los cuales se abordaba el accionar del Estado Nacional Argentino en esos años, para contextualizar correctamente el cambio que significó para la gestión pública de nuestro país el proceso iniciado a comienzos de siglo.

A fines de los años noventa, cuando comienzan a hacerse evidentes los costosos efectos de las políticas de ajuste fiscal y los cuestionables resultados de los procesos de reforma estructurales a los que había sido sometido el aparato estatal, toma fuerza una corriente de pensamiento que puso su acento en la calidad de las políticas públicas y en los procesos de modernización del Estado (más que en su desmantelamiento), aunque sin cuestionar la mirada ortodoxa de la economía y de un mundo definido unipolarmente que hegemonizaba la época.

Un **enfoque neoinstitucionalista**³, que, más que poner en discusión las “cosas que hacía” el Estado delimitó su mirada en “cómo se hacían o en cómo debían hacerse”, centrando su perspectiva tanto en las formas como en los procedimientos por los cuales circulan las políticas públicas. La etapa abierta por el Consenso de Washington sobre “qué cosas hacer” estaría cumplimentada. Por lo tanto, una vez resuelto el “tema del poder”, era hora de

³ El enfoque **neoinstitucional** cobra relevancia en las nuevas perspectivas del análisis de las políticas públicas, a partir de los años ochenta con los trabajos de March y Olsen (1984) y Evans, Rueschmeyer y Skocpol (1985), que conducen no solo a revalorizar el papel del Estado en sus elementos institucionales de manera más acorde a la realidad en que se desenvuelven los actores, sino también para señalar que hay otros enfoques que permiten analizar las dinámicas que se tejen entre el Estado, la sociedad y la economía.

ocuparse de hacer “bien las cosas”, poniendo el énfasis tanto en el funcionamiento de las instituciones, como en los procedimientos y en las herramientas por medio de las cuales operan (Vilas, 2012). Es decir, que mientras para el neoliberalismo la preocupación principal era el tamaño del Estado y su nivel de injerencia (en la economía principalmente), en este enfoque aparecen nuevas preocupaciones vinculadas a su organización interna y el desarrollo de sus capacidades (De Piero, 2012).

Es en ese contexto donde comienza a tomar impulso el concepto de **“capacidades institucionales del Estado”** como una variable relevante para la calidad de las políticas públicas. Si bien la bibliografía sobre el tema no ha establecido una única definición sobre el concepto, siguiendo los argumentos de Rey (2014), existen dos ideas iniciales de importancia sobre el concepto de “capacidad” que pueden servir como disparadores. Por un lado, la definición de la autora Merilee Grindle (1997, p. 34) que habla de “la habilidad para llevar a cabo tareas apropiadas de forma efectiva, eficiente y sustentable”. Y por otro la de Fabián Repetto, un autor que ha trabajado mucho sobre la cuestión, quien sostiene que la capacidad estatal es “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos valores posibles de valor social...” (2003, p. 6). A pesar de cierta generalidad en su definición, esta corriente posee la virtud de

(...) que se centra en las posibilidades que el Estado tiene para lograr, en la práctica, la implementación de políticas que se propone, de forma de incidir efectivamente en la realidad social. De allí que la mayoría de los análisis tengan como objeto de estudio las políticas públicas o sectores de políticas específicas. Pero su debilidad es que el enfoque

institucional/organizativo se torna preeminente en estos abordajes. (Rey, 2014, p. 117)

Como afirmamos anteriormente, la reconfiguración del rol y del accionar del Estado que sucedió en Argentina a partir del año 2003 puso en tensión el acervo teórico conceptual utilizado usualmente en el abordaje de las políticas públicas que, a nuestro entender, no lograba dar cuenta de la complejidad y riqueza de este nuevo fenómeno. En línea con lo anterior, en una entrevista realizada durante esos años con la Revista Cuestiones de Sociología, García Delgado señalaba que

El Estado dejó de ser observado sólo como reservorio de lo instituido, para presentarse como campo de lo instituyente, de las transformaciones que propone la política. Esta “gestión de la transformación” es el desafío a encarar que el institucionalismo no logra desentrañar. Del mismo modo, si bien la NPM⁴ explora caminos de mayor eficacia y agilidad, tampoco reconoce que la gestión opera en contextos de actividad política, y por lo tanto, de transformación (...)

En el campo científico todavía hay un debate que dar sobre las políticas públicas, sus enfoques, los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben, pues estos cambios se enmarcan todavía dentro de un proceso en configuración. Este es, creemos, uno

⁴ Sigla que refiere a la corriente del New Public Management

de los principales desafíos intelectuales de nuestro tiempo (García Delgado, 2013^a, p. 15).

Tomando en parte el desafío planteado por el autor, este trabajo busca “navegar” por esta vacancia teórica, con el objetivo de realizar un aporte a la construcción de una perspectiva sobre este periodo del Estado Nacional Argentino y a sus políticas públicas, pero desde un enfoque analítico que enfatice en los instrumentos que intervienen en ellas.

Ahora bien, ¿por qué hacer foco en los instrumentos? La respuesta es resultado del cruce de estos aspectos biográficos que acabo de describir. Por un lado, mi interés por la forma en que se materializan las decisiones estatales; por otro, la emergencia de un cambio de paradigma de la gestión del Estado Nacional Argentino; y, por último, la posibilidad de aportar desde el campo del análisis de las políticas públicas a los “desafíos” teóricos que proponía el contexto.

Un aporte que encuentra en el desarrollo de las políticas públicas como campo disciplinar un continente teórico, pero principalmente una instancia de “discusión” sobre la capacidad del instrumental analítico (construido por sus principales corrientes) para abordar de manera situada el accionar del Estado Nacional Argentino durante ese periodo de cambio paradigmático. Profundicemos esto último.

Son múltiples las definiciones dadas al análisis de políticas, así como el propósito del *public policy analyst*. El concepto de análisis de políticas públicas comienza a ser utilizado a finales de la década de los sesenta, en los Estados Unidos (y en otros países de Europa), por gobiernos que requerían cada vez más información acerca de cuestiones⁵ como la educación, el

⁵ Siguiendo a Oszlak, y O'Donnell (1976), “llamamos cuestiones a estos asuntos (necesidades, demandas) socialmente problematizados. [...] Toda cuestión atraviesa un ‘ciclo vital’ que se extiende desde su problematización social hasta su ‘resolución’. A lo largo de este proceso, diferentes actores afectados positiva o negativamente por el surgimiento y desarrollo de la

transporte, la salud o la planificación urbana, entre otras políticas. Según afirma Wayne Parsons (2007), es en 1958 cuando un pionero de este campo de estudios como Charles Lindblom comienza a utilizar en sus documentos los conceptos de *análisis de políticas públicas* y de *analista de políticas públicas*. Más de medio siglo de trabajos le dieron densidad teórica a esta disciplina, con una participación casi hegemónica de la academia estadounidense, que estableció sus principales supuestos y propuso los marcos teóricos de mayor predicamento, haciendo que las políticas públicas pasaran a ocupar un lugar destacado tanto en la formación como en la investigación.

El especialista André Noel Roth Deubel demarca claramente este tipo de estudios, al afirmar que

El análisis de las políticas públicas no es una nueva teoría sobre el Estado, la sociedad o la política. Más que de una nueva teoría, se trata de un desplazamiento del ángulo de análisis o del punto de observación; por lo tanto, los enfoques teóricos utilizados por los estudiosos de las políticas públicas reflejan el mundo teórico a disposición de todo científico social (2002, p. 29).

Dentro de los estudios vinculados a las políticas públicas, el campo del análisis se constituyó como un “sub campo” cuyas fronteras son difíciles de

cuestión toman posición frente a ella. Los comportamientos (decisiones, acciones, etc.) involucrados en estas tomas de posición tienden a modificar el mapa de relaciones sociales y el universo de problemas que son objeto de consideración en la arena política en un momento determinado. La resolución de ciertas cuestiones queda librada a la sociedad civil, en el sentido de que ni el Estado ni los actores afectados estiman necesaria u oportuna la intervención estatal”.

delimitar, debido a la diversidad de disciplinas, teorías y modelos que circulan por él. Son varias las disciplinas académicas involucradas, como la ciencia política; la filosofía; la economía; la sociología; la psicología. En palabras de Wildavsky (1979), “el análisis de políticas públicas constituye un subcampo aplicado cuyos contenidos no pueden estar determinados por las fronteras entre disciplinas, sino por aquello que parece adecuado según las circunstancias de la época y la naturaleza del problema”. (p.15)

A la vez, se han desarrollado varios modelos explicativos. Siguiendo la revisión bibliográfica de Souza (2006), este identifica y describe siete modelos analíticos: a) tipos de política pública, b) incrementalismo, c) ciclos de la política pública, d) “lata de basura”, e) coaliciones de defensa, f) arenas sociales, g) equilibrio interrumpido, y h) modelo influido por el nuevo gerencialismo público y la crisis fiscal. Son modelos que proponen una mirada diferente sobre cómo y dónde abordar el proceso que involucra a las políticas públicas.

En nuestra región, es recién a finales del siglo pasado cuando este tipo de estudios comienzan a tomar fuerza, especialmente con la creación de posgrados y de espacios institucionales vinculados al estudio o la investigación de las políticas públicas. Aunque, es importante subrayar que este desarrollo no implicó la construcción de perspectivas teóricas situadas⁶, que permitieran recuperar y enmarcar los instrumentos teóricos en un contexto particular como el latinoamericano. Como bien afirman Nigrini y Llanos,

Los estudios de políticas públicas en América Latina
han tendido más a importar enfoques de políticas

⁶ Siguiendo a Alfredo Carballada, “el pensar situado en términos de intervención social implica un nuevo diálogo con el territorio, con la cultura y el sujeto de intervención intentando aproximarse a la realidad sin preconceptos, es decir, partir de la cotidianeidad para pensar la sociedad. Pero, por otro lado, también es un ejercicio y trabajo de crítica y deconstrucción de las categorías externas al pensamiento americano situadas” (2013, p. 2).

públicas sin debatir sus implicaciones y adecuaciones al contexto regional. Esta propensión, se puede decir, ha caracterizado a la totalidad de las ciencias sociales practicadas en la región (posiblemente con la excepción de la teoría de la dependencia). Sin embargo, se la debe considerar particularmente perniciosa para el caso de un área de estudios centrada en los problemas y que destaca el papel explicativo del contexto, factores ambos que tendrían que orillar a prestar atención a la especificidad (Nigrini y Flores Llanos, 2009, p. 180).

Por otra parte, y abonando esta idea, Oszlak y O'Donnell sintetizan de una manera precisa esta tensión entre el instrumental teórico y metodológico disponible y sus posibilidades de captar la racionalidad estatal que atraviesa nuestra región.

Señalamos, en tal sentido, algunas de las tendencias observables en América Latina sugiriendo que el instrumental teórico y metodológico disponible es aún insuficiente para captar la dinámica e interpretar el sentido de aquellas transformaciones y relaciones. Sugerimos, por último, que el estudio de políticas estatales y sus impactos podría constituir una promisorio vía de acceso al tema, convergente con otras formas de abordaje, en la medida en que se

revisen y reformulen los enfoques predominantes en tales estudios (Oszlak y O'Donnell 1984, p. 109).

A su vez, si bien la producción teórica del campo del análisis de las políticas públicas es amplia y diversa, y recupera diferentes aspectos de la construcción de las políticas públicas, nuestro interés por analizar el “micro” funcionamiento de las políticas públicas -materializadas en planes, programas o proyectos- nos fue acercando a los **instrumentos de políticas públicas**. Es interesante incorporar en este punto la mirada de Fernando Isuani sobre el lugar que les otorga a los instrumentos, cuando afirma que “las políticas requieren de un conjunto de instrumentos con los cuales materializar la intervención estatal en la sociedad haciendo frente a los diversos problemas sociales”. (Isuani, 2012, p. 57)

Si bien la tradición de estudios sobre los instrumentos ha acompañado desde sus comienzos al análisis de políticas públicas, su desarrollo en nuestro país —y en la región— todavía es incipiente y de escaso desarrollo teórico y conceptual, mucho más en comparación con la atención puesta en otros aspectos de las políticas.

De este modo, impulsados por la decisión de profundizar en esta línea de investigación, comenzamos la producción de una serie de trabajos (muchos de ellos escritos junto a mi colega y amiga, la Dra. Agustina Gradin) centrados en el análisis instrumental de algunas políticas públicas. Guiados por el interés de analizar y describir el modo en que “funcionan” los *componentes*⁷ por medio de los cuales se instrumentan las políticas públicas, fuimos construyendo los cimientos de un enfoque analítico que privilegió el micro

⁷ Según la definición de la Real Academia Española (RAE), *componente*: 1. [cosa] Que compone, junto con otros elementos, un todo.

funcionamiento de las políticas, centrando el análisis en los procedimientos más que en los resultados de esas políticas.

Pero el antecedente directo y que funciona como soporte teórico/conceptual de este trabajo fue la investigación por la cual obtuve mi título de Magíster en Políticas Públicas para el desarrollo con inclusión social en la FLACSO Argentina.

Se trató de una tesis que se propuso el objetivo de describir y analizar cómo se configuró (y se reconfiguró) la relación entre el Estado Nacional Argentino y los gobiernos municipales a partir de la implementación de diferentes programas que impulsó el gobierno nacional durante el periodo que va del año 2004 al 2012. *Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio: una mirada desde el conurbano bonaerense, 2004 - 2012* fue una investigación que puso el foco en algunas políticas nacionales, pero con el objetivo de analizar y describir cómo impactaron institucionalmente en los municipios y en la forma de relación institucional entre estos dos niveles de la gestión pública. Para este trabajo abordamos tres programas nacionales de tres ministerios nacionales diferentes y su implementación en cinco municipios del conurbano bonaerense.

Si bien el objetivo propuesto se cumplió, en el camino del trabajo de investigación aparecieron elementos interesantes en términos teóricos, sobre los cuales decidimos profundizar más adelante. A partir de nuestro abordaje de los programas, de su funcionamiento y del análisis de cómo se instrumentan en el territorio, surgió la posibilidad de profundizar en el “micro” análisis de la política. Y el análisis del funcionamiento de varios de los *componentes* a través de los cuales se estructuraban los programas nos reveló un espacio analítico interesante a los fines de comenzar a describir parte del accionar estatal. Este hecho no sólo nos abrió un camino de interpelación teórica sino principalmente nos despertó la necesidad de una búsqueda —conceptual y metodológica— que nos permita abordar, desde nuestro marco teórico, el

funcionamiento de los instrumentos de políticas públicas y los componentes por los cuales se estructuran.

Algunas de las conclusiones de aquella investigación impulsaron y abonaron este camino. Afirmamos en ese momento,

A partir del año 2003, la reconstrucción del Estado estuvo acompañada por la centralidad de este en términos estratégicos. A la reconstrucción le siguió su despliegue —especialmente a nivel territorial—, buscando aumentar el universo de impacto para sus políticas. Los programas nacionales de implementación local se fueron configurando como **instrumentos** de rápida extensión territorial que transformaron no solamente las agendas de los municipios, sino que además modificaron fuertemente sus diseños institucionales, sus capacidades estatales, sus tecnologías de gestión, entre otras cosas. Asimismo, establecieron un nuevo tipo de vínculo entre los dos niveles de gobierno, que significó una ruptura con las formas de articulación antes conocidas. Estos elementos incidieron en la conformación de la agenda local, en el diseño institucional de la estructura de gobierno (incorporando áreas o redefiniendo su importancia en el organigrama) y en el tipo de relación —en términos de gestión— entre las burocracias de los niveles nacionales y los municipales, generando un novedoso ámbito de articulación directa entre

ambos. En ese espacio relacional —entre ambos niveles— se pusieron en juego **instrumentos que es necesario investigar, no solamente por el impacto que tuvieron en los modelos de gestión local, sino porque llevan consigo nuevas herramientas “concretas” de gestión interesantes para describir y analizar** (Tiranti, 2013, p. 6).

Esta conclusión del trabajo de investigación fue determinante en la decisión de comenzar a explorar un enfoque que priorizara el análisis instrumental de las políticas estatales. Porque si bien el objetivo de nuestra tesis era otro, en el “camino” nos encontramos con que, al momento de analizar las diferentes políticas nacionales y su implementación local, no solo parte de su funcionamiento podía explicarse desde los instrumentos (y sus componentes) en los cuales se materializan estas políticas públicas, sino que se trataba de un enfoque analítico interesante y poco desarrollado en el campo del análisis de las políticas públicas.

Si como afirmamos anteriormente, formular e implementar políticas públicas es la esencia de la actividad estatal, el modo en que el Estado construye, define o elige los instrumentos de una política pública condiciona en parte su forma de intervención frente a la diversidad de problemas que afecta a la sociedad. Esta intervención resuelve su forma y su contenido en el campo de los valores y de la política, asumiendo una mirada sobre el Estado, más que como un reservorio de lo instituido, como campo de lo instituyente. Una mirada diferente ante un cambio de paradigma en la gestión del Estado Nacional Argentino iniciado en los primeros años del siglo XXI.

Un cambio que propuso un debate en el campo científico sobre las políticas públicas, sus enfoques, y los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben, muchos de los cuales fueron puestos en crisis a partir de este

proceso. En ese debate incorporamos nuestra propuesta de recuperar el campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas, pero desde un enfoque situado en “nuestro” país y para “nuestro” Estado, y en directa relación con las ideas que asumimos como marco teórico.

1.1.

El Estado desde sus instrumentos, motivaciones para la nominación del tema

Las reflexiones que introducen y presentan esta investigación explican, de algún modo, las razones que guiaron la elección de nuestro tema. La decisión de focalizar en una serie de políticas públicas que consideramos sustanciales en el reposicionamiento estratégico del Estado Nacional Argentino (ENA) va en el mismo sentido.

Se trata de diferentes programas y de diferentes ministerios nacionales, pero todos puestos en marcha en un mismo contexto histórico, territorial y temporal. Con resultados diferentes, pero ejemplos interesantes para comprender y analizar con qué instrumentos el ENA implementó algunas de sus principales políticas públicas, en medio de un proceso de reconstrucción de su capacidad de intervención en la dinámica social⁸.

⁸ Siguiendo el trabajo de Carolina Modenutti, tomamos la definición que asume Pierre Bourdieu sobre el concepto de dinámica social, “Bourdieu, por su parte, considera que para lograr una interpretación correcta de la dinámica social es necesario poner a las estructuras objetivas en relación con las disposiciones que los agentes debieron tener para poder aceptar y llevar adelante ese proceso. Dicha relación se encuentra agudamente influenciada por el poder simbólico que no sólo permite la reproducción de un espacio de desigualdades sino también la construcción de una realidad capaz de superar las institucionalizaciones e imposiciones de los campos, no teniendo un principio definido en la toma de conciencia sino en las prácticas concretas. Para el autor francés, el espacio social se encuentra conformado por las diferencias entre las posiciones de los agentes e instituciones participantes y lo que sostiene esas diferencias son las condiciones sociales de posibilidad que determinan el rumbo de las prácticas. Esas condiciones sociales tienen directa vinculación con el plano simbólico, que no sólo funciona como un regulador de las prácticas, instituciones y relaciones objetivas, como

Durante esos años el Estado Nacional Argentino puso en marcha, mediante diferentes ministerios, una serie de programas nacionales de impacto e implementación local. Se trataba de tres políticas públicas, formuladas por tres ministerios nacionales y cuyos instrumentos fueron puestos en juego principalmente en distritos del conurbano bonaerense⁹. El programa “Agua más Trabajo” (A+T) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, que comenzó en el año 2004; el Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT), que se creó el 13 de mayo de 2008 mediante un decreto del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), en el marco del Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo”; y el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT), que en agosto del 2009 se puso en funcionamiento bajo la órbita del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Debido a los objetivos que se planteaban, las diferentes problemáticas en las que se pretendía intervenir, y los niveles de coordinación hacia “adentro” y hacia “afuera” del Estado que se requerían, estas políticas le demandaban a la administración estatal importantes niveles de gestión, intervención y despliegue¹⁰. Esta exigencia fue asumida por un Estado que recién comenzaba a mostrar los primeros signos de recuperación luego de la crisis de características sistémicas que azotó a comienzos de siglo a nuestro país.

Existe una interesante y variada cantidad de trabajos académicos sobre estas políticas públicas, y muchos que consideran el mismo periodo temporal

podría entenderse que funciona el marxismo, sino que las constituye como un principio fundamental de construcción de realidades.” (2015: p.79)

⁹ El Conurbano bonaerense son los 24 municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires (pero no la incluyen). Si bien originalmente este criterio sólo se aplicaba a los partidos linderos a la Capital, el crecimiento poblacional de la zona en los últimos 70 años hizo crecer la región, incorporando los sucesivos cordones. En la actualidad, por la continuidad de la urbanización, incluye la zona de La Plata, capital de la provincia.

¹⁰ Según el diccionario de la RAE, despliegue: 1. m. Acción y efecto de desplegar o desplegarse. 2. m. Exhibición, demostración. Despliegue de fuerza, de riquezas, de conocimientos.

definido por nuestra investigación, claro que desde diferentes miradas y distintos modelos analíticos.

En el caso del Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” varios trabajos -Alessandrini, 2016; Forteza, 2012; y García Díaz, 2022- hacen foco en la implementación de este, especialmente en ámbitos subnacionales. Asimismo, se lo aborda desde el campo más específico de las políticas de empleo, como es el caso de Casalis (2013) y de Neffa (coord.) (2008). A su vez, Langou, Gala y Dal Masetto (2010) analizan el JMMT, pero como parte de los principales programas nacionales de protección social, desde un análisis vinculado a las políticas sociales. Por último, Scianata, Vicente y Serrano (2012) realizan una evaluación del Programa, pero desde la mirada de los participantes.

Lo mismo sucede con el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT). Lo Vuolo (2010), Fernández (2012), De Sena y Chahbenderian (2011), Zarazaga (2014) y Ferrari Mango (2018) analizan el proceso de implementación de la política. El trabajo de Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) pone en cuestión si se trata de transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado. Existen investigaciones —Ferrari Mango, 2019, y Mario, 2017— que hacen foco en las cooperativas de trabajo que se forman desde y para el programa, poniendo en tensión la lógica que las atraviesa. Para cerrar la serie, es necesario incorporar los trabajos de Ronconi (2002) y Gradin y Tiranti (2012), que trazan una línea de continuidad entre el Programa Trabajar y Programa de ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja”.

Por último, en el caso del programa “Agua más Trabajo” (A+T) del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, si bien existe gran cantidad de documentación oficial que describe el programa, y realiza informes referidos a su seguimiento, control y evaluación, son pocos los trabajos que desde el ámbito académico abordaron en

profundidad esta política pública. En este caso, funcionan como antecedentes de nuestra investigación el trabajo de Obuchi, Miquilena, Rousset y Cantele (2016), “Agua + Trabajo. Emprendimientos que transforman vidas”, en que se reconstruye un caso de implementación del programa. Y “Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio: una mirada desde el conurbano bonaerense, 2004 - 2012”, en que abordamos el A+T tomando como eje el proceso de implementación en los gobiernos municipales y el impacto que tuvo la vida institucional de estos.

Como se puede observar en esta breve descripción, existe un estado del arte importante, con gran cantidad de investigaciones sobre estas políticas públicas, muchas de ellas en el mismo tiempo y espacio. Lo que no existe en este campo de estudios son los análisis instrumentales sobre estos programas. Mucho menos aquellos que busquen vincular el funcionamiento de sus instrumentos y sus componentes a un sentido estratégico que los condicione y les dé parte de su sentido.

Ahora bien, ¿es posible inferir que el *sentido estratégico*¹¹ de consolidar un fuerte proceso de recentralización de la política y del mismo Estado haya condicionado el modo en que funcionaron los instrumentos y sus componentes que estructuran las políticas analizadas? La respuesta esperamos encontrarla en el desarrollo de nuestra investigación.

Pero para intentar avanzar en dicho objetivo, es necesario realizar un primer desplazamiento teórico, especialmente en relación con la tradición de los instrumentos. A diferencia de los enfoques mecanicistas o funcionales, consideramos que el análisis instrumental de las políticas públicas, más que un aporte para comprender su funcionamiento y sus efectos, puede convertirse

¹¹ En este sentido, entendemos que las políticas públicas no pueden ser analizadas desconociendo el *sentido estratégico*. Es decir, su pertenencia a un proyecto político que les da sentido e impulso, incorporando una concepción de la política pública en la que no existe una estricta separación entre la orientación política y la implementación técnica de aquella.

principalmente en una (diferente y no excluyente) manera de informarnos sobre el propio accionar estatal en el periodo estudiado.

De la misma forma, creemos que para que nuestro análisis nos permita abordar (aunque sea en parte) la complejidad del tema, es necesario recurrir a un enfoque que ponga el énfasis en los instrumentos y los componentes mediante los cuales el Estado Nacional Argentino construyó sus políticas públicas y que tenga como principal objetivo establecer los lazos de correspondencia entre aquellos y el sentido estratégico que atravesó su propio accionar.

Esta operación teórica tiene como objetivo ***descifrar cómo el objetivo estratégico de recuperar centralidad del Estado Nacional Argentino impregnó¹² los instrumentos -y el funcionamiento de sus componentes- por medio de los cuales se estructuraron los programas analizados.***

Si bien el desarrollo y la profundización conceptual del *Instrumento de Gestión Estatal (IGE)* se abordará en el capítulo siguiente, a los fines de contextualizar nuestra propuesta, es necesario adelantar parte de nuestra postura.

Nuestro enfoque recupera mucho del campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas. Nuestro principal desafío (teórico y analítico) es recuperar el análisis instrumental, pero desde una perspectiva diferente. Una perspectiva en que el problema no sea solamente los instrumentos o el modo en que se los selecciona para cada situación, ni la búsqueda por desentrañar su naturaleza o complejidades. Nuestra intención es “focalizarnos” en los instrumentos de políticas públicas como una estrategia analítica, no solamente como un aporte a este campo de estudios sino principalmente con el objetivo de vincular la perspectiva de los instrumentos con nuestra mirada sobre el Estado y sus políticas públicas.

¹²Según la RAE, Impregnar.3. tr. Influir profundamente en algo o en alguien. *Las ideas revolucionarias impregnaron su espíritu.* U. t. c. prml.

Esta operación teórica no solamente obedece a la intención de aportar a la construcción de un modelo analítico alternativo a las perspectivas instrumentales existentes, sino principalmente a la “necesidad” de construir herramientas que nos permitan dar cuenta (desde nuestro posicionamiento teórico) de los cambios ocurridos al nivel de la gestión del Estado Nacional Argentino durante el periodo estudiado.

1.2

Apuntes sobre la metodología, los objetivos y las hipótesis que guían esta investigación

El objetivo central, y desde el cual pretendemos organizar nuestro trabajo, es el de indagar sobre los *Instrumentos de Gestión Estatal* que estructuraron los programas nacionales que se abordaron en esta investigación. A su vez, nuestra perspectiva prioriza —dentro de los estudios instrumentales— el análisis de la trama que se conforma a partir de *componentes*¹³ heterogéneos mediante los cuales se estructuran los *IGE*.

Por esto último definimos como **objetivo general** analizar los *Instrumentos de Gestión Estatal* que intervinieron en los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja” y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en los municipios del conurbano bonaerense durante el período 2003-2015. Del mismo se desprenden los siguientes objetivos específicos:

- Identificar los componentes por medio de los cuales se estructuraron los *Instrumentos de Gestión Estatal* de los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.

¹³ Volveremos sobre estas ideas en el capítulo siguiente, donde desarrollaremos con mayor profundidad el concepto e Instrumentos de Gestión Estatal.

- Analizar el funcionamiento de los *Instrumentos de Gestión Estatal* de los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.

En términos metodológicos, el trabajo fue abordado desde un **enfoque cualitativo**. La estrategia de investigación que se utilizó es un estudio de **caso exploratorio** que permita, a la luz del marco teórico empleado, analizar y describir el objeto de estudio y extender las conclusiones más allá del caso que se investiga. Se trató de una **investigación de caso múltiple**, en la que el universo de estudio incluye los tres programas nacionales antes mencionados (A+T, JMMT, AT) y cinco municipios del segundo cordón del conurbano de la provincia de Buenos Aires.

La **definición espacial** que se estableció para esta tarea (algunos municipios del conurbano bonaerense) responde tanto a la posibilidad de acceder a los informantes clave, como a la relevancia política y administrativa de estas instancias de gobierno. Se tomó la definición de conurbano bonaerense propuesta por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dicho organismo presenta en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) información referida a los conurbanos (el conurbano 1, 2, 3 y 4), y lo que hace es subdividir el ámbito de los 24 partidos del Gran Buenos Aires según un criterio de homogeneidad de ciertas variables de tipo social y económico. Esto da como resultado grupos de partidos que no necesariamente son contiguos. El INDEC desarrolló una metodología específica para efectuar un agrupamiento en función de algunas variables socioeconómicas, “lo que permite mostrar mejor la heterogeneidad del aglomerado, facilitando la formulación de las políticas” (INDEC 2003). A estos agrupamientos, que son cuatro, se los llama en el INDEC “conurbanos bonaerenses”. La metodología utilizada está basada en la correlación de variables, que son las siguientes:

- % de población cubierta por algún sistema de salud;

- % de hogares con ingresos per cápita en los primeros cuatro deciles;
- % de hogares con jefes con educación primaria incompleta;
- % de viviendas con baño de uso exclusivo.

Mediante técnicas estadísticas se establecieron los siguientes grupos:

- Conurbano bonaerense 1 (CB1): San Isidro y Vicente López;
- Conurbano bonaerense 2 (CB2): Avellaneda, La Matanza 1 (el partido de La Matanza fue dividido en dos zonas diferenciadas, como puede observarse en el Cuadro 1), Morón, Ituzaingó, General San Martín y Tres de Febrero;
- Conurbano bonaerense 3 (CB3): Almirante Brown, Berazategui, Lanús, Lomas de Zamora y Quilmes.
- Conurbano bonaerense 4 (CB4): Florencio Varela, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, José C. Paz, Malvinas Argentinas y San Miguel, La Matanza 2, San Fernando y Tigre.

Para la confección de la muestra se buscó obtener testimonios de funcionarios de diferentes municipios que pertenezcan a cada una de las zonas en que divide el INDEC el conurbano¹⁴. Los municipios aparecen codificados (así como el testimonio de los informantes) en este trabajo, con la intención de resguardar su identidad cumpliendo con un acuerdo previo de confidencialidad.

La codificación utilizada en estas páginas será la siguiente:

- Municipio 1 (M1): se trata de un distrito que supera los 600.000 habitantes¹⁵ y pertenece al Conurbano 3 (CB3).
- Municipio 2 (M2): es un distrito con más de 300.000 habitantes y pertenece al Conurbano 3 (CB3).

¹⁴ Ver Mapa en Anexo 1.

¹⁵ Sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogar y Vivienda 2010 (Censo 2010, INDEC).

- Municipio 3 (M3): se trata de un distrito que supera los 400.000 habitantes y pertenece al Conurbano 4 (CB4).
- Municipio 4 (M4): se trata de un distrito tiene casi 1.800.000 habitantes y pertenece al Conurbano 4 (CB4).
- Municipio 5 (M5): es un distrito con casi 170.000 habitantes y pertenece al Conurbano 2 (CB2)

El estudio de los programas se va a concentrar únicamente en su **formulación**, es decir en su planteo formal. En pos del objetivo de desentrañar los instrumentos y sus componentes involucrados en las políticas seleccionadas, se analizarán fuentes secundarias como documentos oficiales estatales, normativas, disposiciones, decretos, expedientes, documentos públicos, publicaciones y materiales propios del proceso de gestión (como planillas, proyectos y formularios).

El límite **espacio-temporal** fue el de los municipios del segundo cordón del conurbano bonaerense¹⁶ en el período que comprende los años que van desde 2004 hasta 2012. Las unidades de análisis fueron los programas nacionales (A+T, JMMT, AT).

La **muestra** utilizada obedeció al criterio de intencionalidad, en tanto se seleccionaron informantes claves para que den cuenta de su experiencia. En este sentido se comenzó con una muestra intencional diseñada a partir de la accesibilidad a los informantes. Para este trabajo se realizaron entrevistas con funcionarios de los tres ministerios nacionales de los cuales dependen los programas y con funcionarios de cinco municipios del conurbano bonaerense con importantes grados de responsabilidad en las áreas involucradas en la implementación de las políticas que son objeto de este trabajo.

¹⁶ Los nombres de los municipios, las áreas y los responsables incluidos en esta investigación no serán revelados por un acuerdo de confidencialidad establecido con los/las entrevistadas.

En la serie de entrevistas, el objetivo fue profundizar en los aspectos relacionados con los instrumentos, especialmente en lo que se refiere al impacto de sus principales características y funcionamiento, sin ahondar en los aspectos generales de la gestión de los respectivos programas. La muestra abarcó los cinco municipios, se logró entrevistar a tres funcionarios de diferentes distritos por cada programa analizado. Asimismo, se utilizaron fuentes secundarias como documentos oficiales e institucionales, prensa escrita de medios gráficos nacionales, informes de gestión, evaluaciones, etcétera.

La **selección de los informantes clave** a los cuales se entrevistó se justificó por el lugar que ocupan u ocuparon en la implementación de las políticas analizadas. Es decir, se trata de funcionarios con importantes niveles de responsabilidad en las áreas involucradas en los diferentes programas impulsados por el Estado Nacional Argentino. Secretarios, directores y coordinadores que fueron entrevistados¹⁷ con la intención de obtener información sobre las políticas analizadas. Las entrevistas fueron codificadas de la siguiente forma:

A) Sobre el Programa Agua más Trabajo (A+T) impulsado por el Ministerio de Planificación Federal la muestra es la siguiente:

- A+T / F1 (entrevista realizada el 30/06/2013): el entrevistado es un funcionario del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento a cargo de la implementación del programa a nivel nacional.
- A+T / F2 (entrevista realizada el 30/06/2013): el entrevistado es un funcionario del MiPLAN, del sector de Obras Públicas.
- A+T / M1 (entrevista realizada el 19/03/2013): el entrevistado es un secretario del área a cargo de la implementación del programa a nivel local.

¹⁷ Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de marzo y agosto del 2013.

- A+T / M2 (entrevista realizada el 15/07/2013): el entrevistado es el presidente de una cooperativa a cargo de la ejecución del programa a nivel local.
- A+T /M4 (entrevista realizada el 22/03/2013): el entrevistado es el responsable de la unidad ejecutora a cargo de la implementación del programa en el distrito.

B) Sobre el programa Jóvenes con más y mejor trabajo (JMMT), que depende del MTEySS, las entrevistas realizadas fueron a los siguientes funcionarios:

- JMMT/F1 (entrevista realizada el 11/05/2013): el entrevistado es una funcionaria del MTEySS con alta responsabilidad en el área que tiene a cargo el JMMT.
- JMMT / M1 (entrevista realizada el 5/04/2013): una directora de área a cargo de la implementación del programa.
- JMMT / M2 (entrevista realizada el 22/08/2013): un coordinador que cumple funciones desde el comienzo del programa en el distrito.
- JMMT / M3 (entrevista realizada el 30/06/2013): un coordinador del programa, responsable de su desarrollo territorial.

C) Sobre el programa Argentina Trabaja que impulsa el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, se realizaron las siguientes entrevistas:

- AT / F1 (entrevista realizada el 31/05/2013): a un funcionario de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDS.
- AT / M1 (entrevista realizada el 14/05/2013): al secretario del área por la cual pasan la mayor parte de las funciones del programa.

- AT / M2 (entrevista realizada el 09/05/2013): al presidente de una Federación de Cooperativas que trabaja localmente en la implementación del programa.
- AT / M5 (entrevista realizada el 12/06/2013): al máximo responsable de la unidad ejecutora local a cargo de la implementación del programa.

1.3.

A modo de cierre de la introducción

Este trabajo de investigación se desarrolla temporalmente durante un momento excepcional, y por demás interesante, en que la emergencia de un nuevo paradigma en el modo de gestión del Estado Nacional Argentino y sus políticas públicas pone en tensión el acervo teórico conceptual utilizado usualmente y que, a nuestro entender, no lograba dar cuenta de la complejidad y la riqueza de este fenómeno.

En este contexto recuperamos el análisis instrumental, pero a diferencia de los enfoques mecanicistas o funcionales, como una (diferente y no excluyente) manera de informarnos sobre el propio accionar estatal. En ese sentido, la incorporación del concepto de *Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)* no sólo remite a nuestra mirada sobre los instrumentos sino principalmente a la búsqueda de una estrategia analítica y metodológica de análisis del Estado en acción. Estado que materializa sus decisiones por medio de políticas públicas que toman forma y se estructuran con instrumentos y componentes específicos que conforman una trama heterogénea y que no escapan de la dinámica social y al funcionamiento del propio accionar estatal.

Por esto último, cobra importancia el análisis de los *Instrumentos de Gestión Estatal* que intervinieron en los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, ya que nos permite acercarnos al modo en que un Estado Nacional Argentino en “reconfiguración”, resultado de un cambio de época y paradigma de gestión, construyó los instrumentos por los cuales fue recuperando centralidad en la dinámica social de un país que recién salía de una de las principales crisis sistémicas de su historia.

En el capítulo siguiente vamos a presentar los principales debates y conceptos teóricos que asumimos sobre el Estado, sus políticas públicas y sus instrumentos de gestión. A la vez, desarrollaremos con mayor profundidad

nuestro concepto de *Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)* y la propuesta analítica que se desprende de él y por medio de la cual abordaremos los programas analizados.

Capítulo 2

Los *Instrumentos de Gestión Estatal*, en busca del sentido estratégico. Un aporte al campo de estudios sobre el Estado Nacional Argentino y sus políticas estatales

*“El analista de políticas públicas es como un artesano,
pues considera al análisis como arte,
ya que es una actividad compleja y precisa”.*

Charles Lindblom (1992)

2.1.

Introducción

El presente capítulo se propone aportar al debate sobre el Estado Nacional Argentino y sus instrumentos de políticas públicas.

Partimos del supuesto de que la profunda crisis del año 2001 y el proceso de reconfiguración del rol del Estado Nacional Argentino iniciado a partir del año 2003 puso en crisis (entre otras cuestiones) las diferentes corrientes de pensamiento que hasta ese momento abordaban el accionar estatal. Avanzamos en el desarrollo de nuestro continente teórico con el objetivo de aportar a este debate, asumiendo una mirada sobre nuestro Estado y sus políticas, y recuperando parte de los estudios sobre los instrumentos de las políticas públicas, pero esta vez en asumiendo su sentido táctico y estratégico.

Por otra parte, consideramos importante que para profundizar un enfoque centrado en los instrumentos de políticas públicas y ponerlo en

correspondencia con nuestro marco teórico, es necesario incorporar el concepto de *Instrumento de Gestión Estatal (IGE)*, en la búsqueda de una propuesta de análisis instrumental que nos permita abordar, desde nuestra mirada, el accionar estatal del periodo estudiado.

A la vez, nos proponemos desarrollar y operacionalizar un modelo de análisis instrumental con el objetivo de contar con un esquema analítico, con el cual analizar los *IGE* de las políticas estatales, que se desprenda teóricamente de los conceptos en los cuales basamos nuestra mirada sobre el Estado Nacional Argentino, sus políticas y los instrumentos en que se materializan.

2.2.

Sobre el Estado en acción y sus políticas

Si bien el concepto de Estado ha sido ampliamente estudiado, problematizado y debatido por las ciencias sociales, creemos importante —a los fines de comenzar a dar un marco de referencias conceptuales y teóricas a nuestro trabajo— iniciar este apartado con una aproximación sobre este, reconociendo que el Estado es un fenómeno histórico, dinámico y multidimensional que exige que sea abordado desde un tratamiento específico, y desarrollado a partir de dichas características (Abal Medina, 2012).

Desde la perspectiva de esta investigación, entendemos al **Estado** como la materialización de fuerzas de la sociedad en un escenario institucional determinado, donde su dinámica responde a la interacción entre los diferentes actores, y sus rasgos se encuentran en constante disputa y formación. En otras palabras, más que como una “caja negra”¹⁸ lo pensamos como un espacio

¹⁸ Tomamos de referencia la teoría de sistemas de David Easton (1965), que proviene de una perspectiva mecanicista y cibernética, pues define la manera externa al sistema y lo considera una “caja negra” donde las relaciones con el ambiente y otros sistemas se presentan gráficamente y con diagramas de flujo y bloques. Así, el sistema político era visto como “un

arena”, al decir de Oszlak (1980), en el cual tiene lugar la disputa de sentido o acciones, que son plausibles de ser descritas o analizadas. Partimos de un concepto de Estado, no como una unidad coherente de acción, sino como un proceso en formación permanente, incompleto, heterogéneo, informal y sobredeterminado (Perelmiter, 2007).

Si bien entendemos que el Estado es una arena de disputa entre actores, tiene un rol central en los procesos de cambio estructurales de las sociedades. Asumimos una perspectiva en la que se concibe a los Estados como *instituciones históricamente situadas*¹⁹, en las que el rol que están llamados a cumplir es una cuestión que se disputa en el campo de los valores y se resuelve en el campo de la política, y responde a las ideas, las convicciones y las relaciones económicas y sociales concretas, que sustentan los actores en cada momento histórico (Bernazza, 2011).

Un Estado que interviene, con acciones y una modalidad determinada. Acciones que son atravesadas por una orientación que busca afectar el curso del proceso social. En otras palabras, un Estado que deja de ocupar el lugar de reservorio de lo establecido, a fin de asumir la conducción de un estilo de gestión para la transformación que propone la política. Profundicemos esto último.

El gobierno²⁰, y por lo tanto el *régimen político* que establece la forma en que se conforma dicho gobierno, es un actor que difícilmente pueda ser

terreno en el que los grupos de interés de carácter económico o los movimientos sociales normativos entendían o se aliaron entre sí para configurar la adopción de decisiones sobre política pública. Se entendía que esas decisiones eran repartos de beneficios entre los grupos que los reclamaban” (Skocpol, 2008, p. 170).

¹⁹ Siguiendo a Vilas (2012), este carácter político, o si se prefiere, históricamente situado de las instituciones, implica que su sentido y su significado, y las prácticas correspondientes, varían con el cambio de los escenarios y los fines que los actores se plantean. Ver en Vilas (2012). Instituciones: ni tanto ni tan poco. Revista Aportes, 18(30), 43-52.

²⁰ En relación con la definición de gobierno, volvemos sobre Medellín Torres cuando afirma que “es considerado como un proceso de conducción política e institucional de las sociedades y los Estados, el gobierno se constituye en el factor clave que articula los regímenes políticos y las políticas públicas” (2004, p. 8).

diferenciado del Estado. Si bien el Estado en su dimensión material se preserva en el tiempo, sin gobierno no hay políticas públicas ya que estas responden a un proyecto político general, en el cual se inscriben y se resignifican. Estas características generales de los Estados presentan variaciones de acuerdo a quién y cómo gobierna, es decir, según cuál sea el régimen político imperante en cada Estado. En palabras de Oszlak (1980):

los esfuerzos por materializar los proyectos, iniciativas y prioridades de los regímenes que se alternan en el control del Estado tienden a manifestarse, al interior de su aparato, en múltiples formas organizativas y variadas modalidades de funcionamiento cuya cristalización es en buena medida producto de las alternativas de los conflictos sociales dirimidos en esta arena (p. 4).

Si bien este tipo de estudios tiene un desarrollo todavía incipiente, abordar la relación entre el *gobierno*, el *régimen político* y las *políticas públicas* es importante para nuestra investigación. En relación con esto, Medellín Torres (2004) es concluyente al afirmar que

Las políticas no pueden ser entendidas sino en la perspectiva del tipo de régimen político y de la acción de gobierno de la que emergen. No son variables independientes que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran. Las

políticas públicas hay que examinarlas desde el régimen político y el gobierno (p. 8).

En línea con lo planteado por el autor colombiano, Carlos Vilas profundiza en la idea, afirmando que

El modo en que las políticas son producidas y ejecutadas, sus objetivos específicos o sectoriales, los recursos que se les destinan, siempre son referibles, directa o indirectamente a esos diseños, que adquieren expresión institucional, formal e informal, en el régimen político (2013, p. 1).

La idea de vincular las políticas públicas con una estrategia mayor y dotarlas de un núcleo de politicidad no invalida para nada el componente específicamente técnico que ellas conllevan, imprescindible, pero para nada excluyente de la dimensión política que toda acción de gobierno tiene en su diseño y en su ejecución. Pero es necesario remarcar el proceso mediante el cual se determina la *estructuración*²¹ de las políticas públicas. En palabras de Medellín Torres (2004),

Las políticas públicas revelan y especifican la puesta en juego, por parte del gobernante, de su particular proyecto de dirección política y dirección ideológica del Estado y la sociedad que se gobierna y su

²¹ Con el concepto de *estructuración* de políticas públicas, Medellín Torres (2004) busca explicar el proceso de producción y despliegue de las políticas públicas, y el mecanismo por el cual la autoridad gobernante busca que sus ideas o intenciones se proyecten como formas, relaciones y significados.

proyecto de dirección acerca de cómo debe moldearse el Estado para que interactúe con la sociedad y viceversa (p. 19).

Por esto último, como afirma Medellín Torres, entendemos que las políticas públicas “no son **variables independientes** que puedan ser explicadas de manera ajena al conjunto de factores políticos e institucionales en los que se estructuran” (2004, p. 8), proceso por el cual se producen y despliegan las políticas públicas, pero que principalmente establecen los distintos niveles de decisión, organización, y operación estatal, ya que especifica las jerarquías, los principios organizacionales, y las relaciones de poder que rigen la acción del Estado. Lo que Medellín Torres define como “desdoblamiento de la intencionalidad gubernativa estatal en objetivos, medios e instrumentos que dan sentido y contenido a un proyecto de gobierno” (2004, p. 39).

A la vez, es importante remarcar que nuestra perspectiva asume una **visión constructivista** en que el sujeto es el que construye el conocimiento de la realidad. Siguiendo a Parson (2007), el constructivismo permite alejarse de la perspectiva positivista de las políticas públicas, y sus orígenes se encuentran en el llamado enfoque “constructivista” de los problemas sociales (Becker, 1963; Speítor y Kitsuse, 1977; Henshel, 1990) y en la exposición de la teoría que afirma que la realidad es una construcción social y no una “realidad objetiva”, desarrollada por los sociólogos Berger y Luckman en 1966. Lettelier (2014) es precisa en su forma de describir el desplazamiento que implica el “salto” desde el análisis estructural y funcional del Estado hacia uno que lo entienda como “un efecto contingente de prácticas cotidianas, de discursos, de representaciones y de múltiples modalidades de poder. Así, el concepto o idea de Estado no es aprehensible sino a través de sus prácticas” (p. 20). Esta perspectiva nos remite directamente al objeto de estudio de nuestra

investigación, principalmente en la estrategia analítica de abordar al Estado desde varios de sus principales programas.

Acercarse analíticamente desde este enfoque a los procesos de estructuración de las políticas públicas permite profundizar en un tipo particular de estudios sobre el Estado y sus políticas. Pero antes de comenzar a desarrollar nuestra postura, creemos necesario detenernos un momento en el concepto de políticas públicas.

2.3.

De las políticas públicas al concepto de políticas estatales

Abordar la realidad política desde la perspectiva de las políticas públicas es interesarse por los “productos” de la acción pública. Antes de que se convirtiera en una rama específica y cada vez más desarrollada de la ciencia política, existieron a lo largo de la historia estudios que observaron las decisiones gubernamentales. El interés por este campo disciplinar tiene su origen intelectual en los Estados Unidos, donde desde los años cincuenta del siglo pasado Harold D. Lasswell formulara el término “ciencias de las políticas” por primera vez²². A partir de ese momento, se ha desarrollado un creciente interés por el estudio de las políticas públicas en el marco de las ciencias sociales, y especialmente de la ciencia política. La principal preocupación de Lasswell estaba dirigida a construir una disciplina aplicada a la orientación y solución de problemas sociales mediante el análisis científico de las políticas públicas. Se imaginaba que el análisis y el “experto” iban a

²² Lasswell introdujo su concepto de ciencias de las políticas a comienzos de los años cincuenta, en un llamado —para entonces novedoso— a racionalizar el proceso de formulación de las políticas públicas. Esta contribución probablemente animó el surgimiento a mediados de los sesenta de la primera ola de reformas del sector público, un movimiento centrado en los Estados Unidos, Gran Bretaña y Francia, que se planteó el objetivo de incorporar criterios científicos en las decisiones colectivas.

permitir afrontar mejor los desafíos que acosaban entonces a la sociedad. En un texto de 1951²³, Lasswell expone su enfoque de manera sintética:

La orientación hacia las políticas tiene una doble dimensión: por una parte, se enfoca al proceso de la política y por la otra hacia las necesidades de inteligencia del proceso. La primera tarea busca desarrollar la ciencia de la formación y ejecución de las políticas, utilizando los métodos de investigación de las ciencias sociales y de la psicología. La segunda tarea busca mejorar el contenido concreto de la información y la interpretación disponible de los hacedores de las políticas y, por consiguiente, rebasa generalmente las fronteras de las ciencias sociales y de la psicología (p. 14).

Si bien como campo de estudios tuvo un desarrollo importante -especialmente en los Estados Unidos y en Europa-, en el momento de encontrar una definición de políticas públicas, la literatura sobre la cuestión -de la misma forma que sucede con el concepto de Estado- es diversa, abundante y tiene múltiples interpretaciones y alcances. No existe una definición única de políticas públicas, lo que tiene sus claras implicancias teóricas, ya que según la teoría que se asuma sobre el Estado se derivarán los diversos abordajes analíticos (López, A., y Zeller, N., 2007). Como bien lo expresan Alessandro, M., Amaya, P., Dufour, G. A., y Jaime, F. M. (2013), en su manual:

²³ Ver Lasswell, H. (1951). "The policy orientation". En D. Lerner y H. D. Lasswell (editores): *The policy sciences. Recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.

Por un lado, es preciso dar cuenta de la polisemia que caracteriza al concepto política, tratando de identificar los alcances que tiene la utilización de dicho concepto en la construcción política pública. Por otro lado, resulta importante reconocer que no existe un consenso en el campo de las políticas públicas sobre las dimensiones o características que permiten la identificación de una política pública (p. 55).

De la misma forma, y tomando como antecedente un trabajo de sistematización realizado por Velásquez Gavilanes (2009), existen desde el campo de estudios sobre las políticas públicas importantes dificultades para construir una definición que incorpore la complejidad del concepto.

Según el autor, existen tres tipos de “fallas” al momento de alcanzar una definición de políticas públicas.

El primer tipo de fallas se refiere a aquellas definiciones que tienen una *naturaleza normativa*, y que incorporan como requisito para ser consideradas políticas públicas la búsqueda del interés común.

El segundo tipo de fallas es constituido por aquellas definiciones que no incorporan todos los elementos que constituyen a la política pública, como por ejemplo la definición que asume Jean Claude Thoenig cuando afirma que “la política pública se presenta bajo la forma de un programa de acción, propio de una o varias autoridades públicas o gubernamentales” (1999:75) o cuando junto a Meny señala que el estudio de las políticas públicas no es otra cosa que “el estudio de la acción de las autoridades públicas en el seno de la sociedad” (Thoenig y Meny, 1992, p.7), adoptando definiciones que ignoran elementos esenciales de la política pública como su finalidad, sus instrumentos para

alcanzar los fines previstos y la posible participación de los particulares en la formación de la política.

Por último, el autor describe un tercer tipo de falla, y señala las definiciones que, por ser muy generales e incompletas, permiten que se considere como política pública decisiones o actividades que no lo son. El ejemplo más representativo de esta falla se observa en la definición de Thomas Dye: “[política pública es] lo que los Gobiernos escogen hacer o no hacer” (Dye, 2008, p. 9); y en el concepto de Heclo, quien establece que política es un curso de acción adelantado bajo la autoridad de los gobiernos. (Heclo, H., & King, A., 1978)

Esta situación repercute teórica y metodológicamente en la división de los investigadores y la academia, no solo por la metodología de abordaje sino por la misma definición del objeto de estudio. Dice Regonini (1991) que “a la pluralidad de las definiciones de política pública corresponde, en efecto, el pluralismo de las denominaciones y de las metodologías aplicadas al ámbito de la disciplina en el que hallamos términos recurrentes como *policy studies*, *policy sciences*, *policy analysis*, o simplemente *public policy*”. (p. 59).

La autora Gonzalez Maria Velazco (2016) busca describir esta situación que atraviesa el campo de las políticas públicas, utilizando una metáfora de Schlager (1997), que lo describe no como un territorio teórico desértico, como otros afirmaban, sino más bien un conjunto de “islas montañosas de estructura teórica, entremezcladas y ocasionalmente unidas por colinas de conceptos y métodos compartidos, y un gran trabajo empírico rodeado por océanos de esfuerzo descriptivo alejado de cualquier montaña teórica” (Schlager 1997, p. 14).

Pero, y es importante resaltarlo, no es por el obstáculo de encontrar una definición que logre contener nuestra idea sobre las políticas públicas por la que decidimos no asumir el término a la hora de abordar el accionar estatal. Es

más precisamente por diferencias teóricas con la construcción del propio concepto de políticas públicas.

Es necesario comenzar señalando la dificultad semántica que existe para el idioma español con el término *política*. Esta palabra es utilizada frecuentemente en contextos y situaciones diferentes y con distintos significados o valoraciones. La política es un concepto amplio, relativo al poder en general, a diferencia de las políticas públicas, que corresponden a soluciones específicas de cómo manejar los asuntos públicos.

El uso del concepto de políticas públicas, como describimos anteriormente, interviene en el campo de la gestión pública, cuando desde la academia se buscó darles cierta racionalidad a los gobiernos de la posguerra, a partir de la construcción de definiciones y métodos de análisis, en un intento por “ordenar” tanto el gobierno como la administración pública de aquellos años.

Como bien describe Claudia Bernazza (2011), la traducción de este concepto anglosajón al español trajo un sinnúmero de confusiones, no exentas de intencionalidad política. Por un lado, *Public policy* hace alusión a la administración de lo público, centrándose en una mirada “neutral” sin referencia a los intereses en juego que produjeron la plataforma de gobierno vigente en cada momento. Por otra parte, *Policy*, en el inglés moderno, se refiere a la administración de los asuntos públicos, alejándose del concepto *politics*, que existe en el inglés para referir a la acción política en toda su extensión (arte, doctrina, opinión, juego de intereses).

A partir de una traducción no exenta de ideología, el estudio de las políticas públicas se centró en la acción administrativa de los gobiernos, dejando para otras ciencias o líneas de investigación el rastreo de la contienda política y/o electoral que les da origen.

Este estudio pareciera centrarse en la acción política que acontece una vez superados los conflictos y dirimidas las cuestiones del poder. En este escenario, ya están definidos los vencedores y los vencidos. La política pública, como producto del sistema político, se desentiende de las cualidades del orden establecido y de la validez de ese orden (p. 4).

Nuestro enfoque constructivista, en cambio, reconoce la incidencia de los gobiernos, y por lo tanto de lo dinámico y coyuntural, en la producción de idearios y políticas. Rompiendo con la idea de lo “armonioso” y lo “permanente”, para recuperar en el sentido más “profundo” la politicidad²⁴ de las políticas.

A partir de nuestro posicionamiento elegimos trabajar con el concepto de **políticas estatales** que desarrollaron Oszlak y O'Donnell (1976), con la intención de encuadrarlo con nuestro marco teórico y nuestra estrategia de investigación. Asumiendo, como lo afirman los autores, que el estudio de políticas estatales y sus impactos es una manera promisorio de contribuir al conocimiento del Estado latinoamericano.

Se comprende que el estudio de las políticas estatales permite una visión del Estado “en acción”, desagregado y descongelado como estructura global y “puesto” en juego en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. Porque, como bien dicen Oszlak y O'Donnell:

²⁴ La idea de vincular a las políticas con una estrategia mayor y dotarlas de un núcleo de politicidad no invalida para nada el componente específicamente técnico que estas conllevan, imprescindible, pero para nada excluyente de la dimensión política que toda acción de gobierno tiene en su diseño y ejecución.

si bien es controvertido el sentido y extensión que cabe otorgar al término “política estatal”, en nuestra definición la concebimos como un conjunto de acciones y omisiones que manifiestan una determinada modalidad de intervención del Estado en relación con una cuestión que concita la atención, interés o movilización de otros actores en la sociedad civil. De dicha intervención puede inferirse una cierta direccionalidad, una determinada orientación normativa, que previsiblemente afectará el futuro curso del proceso social hasta entonces desarrollado en torno a la cuestión (1976, pp. 112-113).

Por otra parte, la política estatal no constituye para los autores ni un acto reflejo ni una respuesta aislada,

sino más bien un conjunto de iniciativas y respuestas, manifiestas o implícitas, que observadas en un momento histórico y en un contexto determinados permiten inferir la posición —agregaremos, predominante— del Estado frente a una cuestión que atañe a sectores significativos de la sociedad (Oszlak y O'Donnell 1976, p. 113).

En otras palabras, las políticas estatales se materializan en la confección de planes de gobierno, programas y proyectos, que ordenan y definen la forma y el modo de intervención estatal en una realidad determinada. Intervención

que tiene en sus políticas su más fiel expresión. Políticas que toman forma a partir de los instrumentos por los cuales se materializan.

En este punto, es importante incluir algunas ideas, que no solamente profundizan nuestra mirada sobre las políticas estatales, sino que principalmente funcionan como soportes teóricos de nuestro esquema analítico. Veamos por qué.

Como afirma Medellín Torres (2014) el ejercicio de gobierno determina el sentido y el contenido político de las políticas públicas, y a la vez su proceso de estructuración debe ser comprendido como producto de un intenso proceso político,

en el cual emergen y toman forma los proyectos e intereses de agentes (individuos), agencias (instituciones) y discursos (síntesis de la interacción entre agentes y agencias) en pugna por imponer un determinado proyecto de dirección política y de dirección ideológica sobre la sociedad y el estado que son gobernados. Los posicionamientos, **estrategias y tácticas** de cada uno en la confrontación están regidas por principios de cambio y principios de conservación (2014, p. 28).

De esta manera, aparece tanto una **dimensión estratégica²⁵ como una táctica²⁶** en el proceso de estructuración de las políticas estatales. Dimensiones analíticas que van a tener un lugar central en nuestro enfoque, ya que

²⁵ Estrategia se refiere a “en un proceso regulable, conjunto de las reglas que buscan una decisión óptima en cada momento” (Real Academia Española, s.f., definición 3).

²⁶ Táctica se refiere a “Método o sistema para ejecutar o conseguir algo” (Real Academia Española, s.f., definición 4).

consideramos imposibles de soslayar al momento del acercamiento a las políticas estatales. Veamos por qué.

Por un lado, un *sentido estratégico* que, según nuestra mirada, impregna el accionar estatal e integra una perspectiva política de mediano y largo plazo. Donde el cálculo estratégico es permanente, y sus momentos se repiten en función de la interacción con el contexto, y tiene como objetivo definir cuáles serán las acciones específicas que hay que realizar para llegar al objetivo estratégico, es decir, a la situación deseada. En palabras de Ossorio (2003):

La estrategia se define como un estilo y un método de pensamiento referido a la acción, de carácter consciente, adaptativo y condicional. Este tipo de razonamiento se caracteriza por la reflexión y ponderación de las fuerzas puestas en juego en un escenario determinado, el cálculo y la previsión (por medio de hipótesis) del comportamiento del “otro” frente al propio, la selección de los medios idóneos y la combinación sincronizada y convergente de los dispositivos que permitan alcanzar los resultados esperados (p.25).

En el marco de esta dimensión estratégica del funcionamiento del Estado, las políticas cumplen un rol instrumental definitivo en el momento de poner en marcha sus decisiones y de enunciar sus políticas. Momento en que según Medellín Torres se sintetiza el proceso por medio del cual se “desdobla” la intención gubernativa estatal en **objetivos, medios e instrumentos** que dan

sentido y apoyo a un proyecto de gobierno. El enunciado que “pone en evidencia el norte hacia el cual se busca navegar” (2014, p. 32).

Como paso secuencial a la definición del *sentido estratégico* le corresponde el momento de operativizar las decisiones gubernamentales. Es la instancia central entre el conocimiento y la acción, que permite la puesta en marcha de las operaciones, mucho más si entendemos las políticas como hipótesis de intervención, cuyos resultados pueden estimarse anticipadamente, pero las certezas recién emergen al final del camino o cuando se ha transitado un trecho considerable (Neirotti, 2019).

Siguiendo la definición de Matus (1987), se trata del momento *táctico/operacional*²⁷. En esta fase se instrumentalizan e implementan las acciones que se deben seguir sobre la base de la estrategia planteada. En otras palabras, se trata de **operativizar la estrategia**. Se desprende de lo dicho que las políticas no sólo no pueden ser abstraídas del escenario de disputa en que está inmerso el Estado, sino principalmente que los instrumentos que las componen (producto de decisiones políticas sobre el “qué” y el “cómo” hacer las cosas) tampoco son “neutrales” a él.

Es a partir de lo afirmado que asumimos que tanto el *sentido estratégico* como el momento *táctico/operacional* van a constituirse en dos dimensiones analíticas “clave” al momento de investigar el funcionamiento de las políticas estatales. Asumiendo que ambas condicionan cómo se estructuran las políticas y los instrumentos (con sus componentes) por medio de los cuales se ponen en marcha.

A modo de resumen, pensamos el Estado como históricamente situado; donde su “rol” no está predeterminado, sino que se resuelve en el campo de la política y es resultado de una disputa mayor que la contiene. A la vez, su

²⁷ Los momentos referidos por Matus (1987) son: Momento explicativo (M1), Momento normativo (M2), Momento estratégico (M3) y Momento táctico operacional (M4).

accionar no puede ser escindido ni de sus objetivos estratégicos ni de sus posicionamientos tácticos, y tiene en sus políticas estatales su más fiel expresión. Políticas que toman forma a partir de los instrumentos por los cuales se materializan. Instrumentos que (según nuestras hipótesis preliminares) ven condicionado su sentido (analítico y práctico) dentro de una estrategia que los contiene y un posicionamiento táctico que (en parte) les da forma.

Nuestra investigación tiene como objetivo aplicar esta mirada teórica al análisis empírico sobre los instrumentos de políticas estatales como medio para alcanzarlo. En el apartado siguiente vamos a desarrollar más profundamente el enfoque instrumental.

2.4.

Desde los instrumentos. Una manera diferente de analizar las políticas estatales

La tradición de estudios sobre los *instrumentos*²⁸ ha acompañado desde sus comienzos al análisis de políticas públicas, aunque su desarrollo ha sido marginal en comparación con la atención puesta en otros aspectos de aquellas. Pero fue el desarrollo y la diversificación de los instrumentos de las políticas públicas, así como la acumulación de programas y dispositivos que acompañaron la dinámica de crecimiento del Estado durante el siglo XX, los que funcionaron como principal impulso para este tipo de estudios (Sarhou, 2015).

Como subcampo del análisis de políticas públicas, **la perspectiva de los instrumentos** aborda la forma en que se operacionaliza la racionalidad gubernamental (Laborier y Lascoumes, 2005), entendiendo por ésta la forma

²⁸ F. Sagasti y Alberto Aráoz, A. definen a los instrumentos como “*una entidad compleja que comprende uno o más de los siguientes aspectos: dispositivo legal, estructura de organizaciones y un conjunto de mecanismos operativos.*” (1975, p. 13).

en que se determinan los fines, las estrategias, los mecanismos y el campo de intervención para el ejercicio del gobierno (Bruno, I., Jacquot, S., & Mandin, L. 2006). Más específicamente, se trata de analizar el conjunto de problemas vinculados a la selección y la utilización de herramientas, técnicas o dispositivos que permiten materializar y operacionalizar los programas de la acción gubernamental (Lascombes y Simard, 2011), es decir que dotan al Estado de las condiciones necesarias para intervenir eficazmente en la sociedad (Isuani, 2012).

Se parte de la idea de que cualquier política estatal se compone de una serie de medios por los cuales el Estado actúa, y realiza su ejercicio gubernamental, con el objetivo de influir y de lograr los objetivos de sus decisiones (Hood, 2007; Salomón, 2002). A su vez, la posibilidad de incidir exitosamente sobre ciertos problemas públicos o cuestiones sociales descansa en cómo el gobierno construye, define o elige sus instrumentos de política (Eliadis et al., 2007) ya que es donde se pone en juego la capacidad del Estado para actuar y alcanzar un objetivo particular (Woodside, 1986). Por último, y siguiendo a Vedung (2005), los instrumentos son los medios por los cuales la autoridad gubernamental ejerce su poder en procura de asegurarse el apoyo y efectuar o prevenir el cambio social.

A partir de esta serie de conceptualizaciones, asumimos que desde la perspectiva instrumental se pretende captar el orden público mediante sus instrumentos, que no solamente actúan como “indicadores” del modo en que se produce la estructuración de las políticas estatales, sino que funcionan como un medio (entre otros) para analizar las transformaciones y el sentido de la racionalidad de la acción del Estado.

A la vez, como sucede en el campo de las políticas públicas, la variedad de metodologías o planteamientos de investigación acompaña desde el comienzo a los estudios de los instrumentos. Las políticas como objeto de estudios son observadas desde distintas disciplinas y diversos enfoques

teóricos, y en el caso de los estudios centrados en los instrumentos y el análisis instrumental, sucede de igual modo. Se trata de un subcampo en el cual conviven **varias perspectivas**, de las cuales daremos cuenta siguiendo el desarrollo histórico (y teórico) que propone el trabajo de Sarthou (2015).

El interés por el estudio de los instrumentos de políticas públicas es heredero directo de los análisis que trabajaron la diferenciación entre distintos tipos de políticas públicas. El trabajo de Lowi (1972) es medular, ya que realiza un análisis sobre la formulación de políticas sectoriales, en que se presta especial atención a las distintas modalidades de la intervención (diferenciando entre políticas de distribución, de regulación, de redistribución y constitutivas) y donde cada modalidad construye una “arena” de poder con características singulares. Es decir que la diversidad y la complejidad de los instrumentos varía según el área de intervención de la política pública (Bemelmans - Videc, 2011).

Por otra parte, el impulso que tuvieron los estudios sobre la **implementación** de políticas públicas a partir de 1970 (especialmente en los Estados Unidos) corrieron la atención del momento de la “decisión” para orientarla hacia el “complejo y conflictivo” proceso de implementación, etapa en la que se involucran fuertemente los instrumentos de las políticas públicas, y en la cual no solo se puede analizar el “porqué” de la elección de cada uno sino también los efectos que ellos producen.

A partir de la década de 1980, existió un intento de **clasificación de los instrumentos** con el objetivo de conformar una “tipología” (con una larga lista de tipos o variaciones) que permitiese establecer un vínculo entre la formulación y la implementación de la política, así como un análisis más profundo sobre el proceso de toma de decisiones. Es durante esta década que aparece un texto fundamental e iniciático sobre el estudio “específico” de los instrumentos de las políticas públicas de Christopher Hood (1983), en el cual propone una clasificación, ya no de las políticas públicas sino de los

instrumentos de las políticas públicas, o como los denominaba el autor, de las “herramientas de gobierno”.

Las clasificaciones propuestas son tantas como los autores que abonan este campo (Eliadis, Hill, y Howlett, 2005; Howlett, Kim, y Weaver, 2006). Si bien en sus comienzos el objetivo estaba puesto en mejorar la “descripción” de los instrumentos, más tarde el análisis buscó contribuir a la “prescripción” de los estos (Howlett, 2005) estableciendo criterios que funcionaran como “guías” del proceso de selección, con la presunción de que de eso dependería —en parte— el éxito o el fracaso de la política. De esta manera, se incorporaban al análisis los “efectos” que provocan los instrumentos y la necesidad de establecer un nexo entre la formulación y la implementación de las políticas, haciendo hincapié en describir y en analizar el proceso de toma de decisiones (Sarthou, 2015).

Por otra parte, y siguiendo a Portillo (2011), a diferencia de los autores anteriores “Linder y Peters rechazan todo tipo de tipologías. Para ellos, lo importante es entender los instrumentos desde un criterio subjetivo; es decir, desde las percepciones y contextos de los tomadores de decisiones, quienes tienen a su cargo la resolución del problema” (p. 32). Una perspectiva diferente, que no intenta construir ni una normativa de los instrumentos (Tinbergen, 1956; Kirschen, 1964), ni una descripción cabal de estos (Kettl, 1987; McDonnell y Elmore, 1986; Hood, 1984). Por el contrario, Linder y Peters (1993) centran su interés en la forma en que los instrumentos son vistos por los actores (adentro y afuera del gobierno), con el objetivo de elaborar una propuesta que sirva tanto para explicar los patrones de selección de los instrumentos como para entender el proceso de diseño de las políticas públicas. Por esto, a la hora de realizar el análisis, los autores van a tomar como elemento central los factores cognitivos que configuran la selección y la evaluación de los instrumentos, pero colocando estos factores en el contexto institucional y sistémico donde se desarrollan las políticas.

En otras palabras, analizan los “efectos” de los instrumentos, pero en relación con el logro de los objetivos de la política, tomando como variable el contexto político particular en el cual se inscribe, y en donde el encargado de tomar las decisiones decide cuál es el más conveniente. Un enfoque que busca construir una teoría sobre el modo de selección y diseño de los instrumentos, pero incorporando elementos al análisis, como la percepción de los actores; los micro elementos que influyen en la selección de los instrumentos; y la influencia que tiene el contexto tanto en la elaboración de las políticas como en el resultado de estas. (Peters y Linders, 1993)

Por último, y para completar el recorrido histórico y teórico sobre el campo de los instrumentos de políticas, existe la perspectiva de los **Instrumentos de Acción Pública (IAP)** (Halpern et al., 2014; Lascoumes y Le Galés, 2005; Lascoumes y Simard, 2011). Más específicamente, se trata de analizar

El conjunto de problemas vinculados a la elección y la utilización de ciertas herramientas, técnicas o dispositivos que permiten materializar y operacionalizar los programas de la acción gubernamental. El análisis de la elección de determinados instrumentos permite poner de relieve la intencionalidad política de su elección, en relación a la orientación de conductas individuales y colectivas (Lascoumes y Simard, 2011, citado en Martínez y Larrambeberé, 2015).

Apartándose de una mirada funcionalista²⁹ —muy extendida en este campo de estudios—, a los instrumentos no se los concibe como simples elecciones “técnicas” dentro de una gama de opciones. Principalmente, porque lo que está en juego no es sólo encontrar una manera “eficaz” de resolver un problema público en particular, sino definir la influencia relativa que tendrán los diversos intereses en la evolución de una política pública. Según Lascoumes y Le Galés (2009), la observación de los instrumentos de acción pública es útil como **indicador**³⁰ de las transformaciones profundas y, a veces, invisibles de la acción pública y de las políticas. De esta manera, un análisis instrumental no solo nos puede informar sobre la “naturaleza” de los instrumentos que participan sino principalmente sobre el modo en que se operacionaliza la racionalidad gubernamental (Laborier y Lascoumes, 2005).

Por esto último los instrumentos no son considerados como dispositivos neutros. Ya que estructuran una política pública de acuerdo con su propia lógica, y son portadores de valores alimentados por una interpretación de lo social. En otras palabras, “producen efectos específicos independientes de los objetivos que se anuncian y de las metas que se les asignan, y estructuran la acción pública según su propia lógica” (Lascoumes y Le Galés, 2009, p. 288).

En este sentido, los autores definen a los **Instrumentos de Acción Pública** como

un dispositivo que es a la vez técnico y social, que organiza las relaciones sociales específicas entre el Estado y los destinatarios de una política, de acuerdo a las representaciones y significados que

²⁹ Se parte de una concepción en la cual los instrumentos son indisolubles de los agentes sociales que lo ponen en juego, por lo que no son reducibles a una racionalidad técnica pura, sino que responden fundamentalmente a una estrategia política.

³⁰ El resaltado es nuestro.

conlleva. Es **un tipo particular de institución**³¹, un dispositivo técnico con el propósito general de portar una noción concreta de la relación entre política/sociedad, sostenida por determinado concepto de regulación (Lascoumes y Legales, 2007, p. 4, citado en Sarthou, 2014).

Es necesario desarrollar esta definición de los instrumentos como “un tipo particular de institución”, a los fines de ir posicionando nuestra perspectiva. Profundicemos esto último.

Existe dentro del campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas un enfoque que asume que los instrumentos podrían ser analizados como instituciones en el sentido sociológico del término, utilizando el concepto de “institución” para referirse a un conjunto de reglas y de procedimientos más o menos coordinados, que rige las interacciones y los comportamientos de los actores y las organizaciones (Powell y Di Maggio, 1991).

Tanto Lascoumes como Legales se posicionan teóricamente desde el neoinstitucionalismo sociológico³² (Portillo, 2011), asumiendo que los instrumentos de políticas públicas son tipo particular de institución, en el

³¹ El resaltado es nuestro.

³² Son varias las perspectivas que abonan la teoría institucionalista (Peters, 1999, señala más de doce enfoques del institucionalismo) y que utilizan a la institución como unidad de análisis para abordar la realidad económica y política. Tomando la clasificación de Thoenig (2003), el institucionalismo ha evolucionado hacia las perspectivas del institucionalismo histórico; del institucionalismo normativo; del institucionalismo económico; del institucionalismo sociológico y del institucionalismo como orden local. En el caso del institucionalismo sociológico, se trata de una perspectiva que considera que las formas y los procedimientos de la vida social se desarrollan en contextos culturales específicos (Schmidt, 2006). Como lo describe Vargas (2008), “Las reglas de funcionamiento de la sociedad son limitaciones que dan forma a la interrelación de los individuos. El neoinstitucionalismo sociológico considera que las instituciones son construcciones sociales que norman las interacciones de los individuos que se van convirtiendo en hábitos o convenciones sociales. Ostrom (2000:121) señala que las instituciones establecidas son el resultado de negociaciones a través de múltiples interacciones entre los actores” (Vargas 2008, p. 54).

sentido de que le dan estructura a la política pública otorgándoles un marco estable, dentro del cual la anticipación reduce la incertidumbre y estructura la acción colectiva (Lascoumes y Le Galés, 2007). En este punto del apartado, es necesario realizar un primer desplazamiento³³ teórico para comenzar a posicionar nuestra perspectiva sobre el análisis instrumental.

Si bien compartimos muchos de los lineamientos generales de este enfoque, al asumir una definición de los Instrumentos de Acción Pública como “un tipo particular de instituciones técnicas y sociales”, se privilegia una mirada centrada en la estabilidad y en la posibilidad de predecir conductas y posibles efectos³⁴. La atención privilegiada en las instituciones y en las formas institucionales en detrimento de los fines y de los objetivos a cuya consecución se ordenan, no sólo priva de significado y de utilidad sustantiva al análisis (Vilas, 2011), sino que soslaya el carácter históricamente situado de las instituciones. En línea con los argumentos de Vilas, creemos que es necesario establecer “correspondencias” entre los objetivos, las estrategias y los instrumentos que hacen a la gestión de un gobierno y sus políticas estatales.

Como lo describimos anteriormente, nuestra postura toma distancia de la mirada “tecnicista” de los instrumentos de políticas públicas, muy difundida desde el enfoque de la *Nueva Gestión Pública o New Public Management* durante los años noventa en nuestro país. Una perspectiva que intentó focalizar la discusión sólo en los instrumentos, resguardando del análisis (y el debate) los objetivos y los contenidos que se adoptan y ejecutan por medio de aquellos.

Desde la misma forma, planteamos nuestra distancia con el enfoque *neoinstitucionalista*, que, si bien se diferencia del anterior en la despolitización

³³ Cabe aclarar que, como Dallorso (2012), por *desplazamientos* no entendemos abandonos, sino más bien extensiones, amplificaciones del campo de análisis.

³⁴ Entendemos, como afirma Portillo (2011), que los instrumentos “están en constante movimiento, no son estáticos. Fluyen en función de la dinámica sociopolítica y según su propio ritmo: provocan efectos esperados e impactos no previstos. Muchas veces pueden tener limitaciones conscientes con el fin de lograr objetivos políticos (Howlett, 2005, p. 3)”.

total de los instrumentos, demarca su espacio analítico en las regularidades que construyen los instrumentos, más que en su correspondencia (insoslayable, para nuestra perspectiva) con el sentido táctico y estratégico que a nuestro entender “impregna” el accionar del Estado.

Se trata de una operación teórica (con impacto metodológico) que busca encuadrar en el continente de ideas asumido en nuestro análisis instrumental, pero también busca dar cuenta de una necesidad contextual y situada de encontrar perspectivas analíticas que permitan capturar los cambios ocurridos en el Estado Nacional Argentino (ENA) a partir de los primeros años de siglo, tanto en su relación con el mercado como con la sociedad civil (García Delgado, 2013).

Como dijimos anteriormente, si bien nuestro enfoque recupera mucho del campo de estudios sobre los instrumentos de políticas públicas, a partir del mencionado planteo teórico nuestro principal desafío (teórico y analítico) es recuperar *el análisis instrumental*, pero desde una perspectiva diferente.

Una perspectiva en la que el problema no sean solamente los instrumentos, el modo en que se los selecciona para cada situación, ni la búsqueda por desentrañar su naturaleza o complejidades. Nuestra intención es “focalizarnos” en los instrumentos que estructuran las políticas estatales, como una estrategia analítica que nos permita ir encontrando respuestas a las vacancias planteadas en el marco teórico que asumimos.

En relación con este desafío teórico, introducimos el concepto de *Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)*. No solo como un aporte a este campo de estudios sino principalmente con el objetivo de vincular la perspectiva de los instrumentos y el análisis instrumental con nuestra mirada sobre el Estado y sus políticas estatales. Principalmente a los fines analíticos, ya que, en el momento de analizar los instrumentos de las políticas estatales, consideramos importante asumir tanto la dimensión estratégica como la táctica/operacional

que, según nuestra mirada, forman parte de los elementos centrales que condicionan su estructuración y su funcionamiento.

Estas ideas no sólo nos “desmarcan” (en parte) de las perspectivas que presentamos sobre los instrumentos de políticas públicas, sino que nos “obligan” a empezar a construir un enfoque que asuma el carácter táctico y estratégico de los instrumentos (y sus componentes) que se ponen en juego al momento en que el Estado construye una política. El concepto de *Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)* es parte de este camino.

2.5.

Los Instrumentos de Gestión Estatal, en busca de su sentido estratégico

La decisión de abordar los instrumentos de políticas desde el concepto de *Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)* nos demarca un campo de estudios en el cual insertar (y con el cual discutir) nuestra propuesta, pero además nos permite asumir una mirada sobre los instrumentos de políticas públicas en correspondencia con nuestro continente teórico. Esta operación no obedece solo a la intención de aportar a la construcción de un modelo de análisis de políticas estatales alternativo a las perspectivas tanto del *New Public Management* como la *neoinstitucionalismo*, sino principalmente a la “necesidad” de construir herramientas analíticas y metodológicas que nos permitan dar cuenta (desde nuestro posicionamiento teórico) de los cambios ocurridos al nivel del rol y la gestión del Estado Nacional Argentino en el período abordado.

A partir de esto último, durante el recorrido teórico que fuimos desarrollando, fueron quedando evidentes nuestras distancias con los enfoques funcionalistas, con las miradas normativas y despolitizadas sobre los

instrumentos, y con sus intentos de clasificación. A la vez, si bien compartimos parte del entramado conceptual que propone el enfoque de los *Instrumentos de Acción Pública*, la perspectiva que asumimos para abordar el Estado y sus políticas estatales nos obliga a realizar un desplazamiento teórico en relación con su perspectiva. Avancemos sobre nuestra propuesta.

Como afirmamos anteriormente, nuestro enfoque constructivista plantea recuperar, en todo su dinamismo, el debate sobre la importancia de los proyectos y los gobiernos, y la política de las políticas públicas. Políticas que no pueden ser entendidas sino en relación con la acción de gobierno de la que emergen, ya que, desde nuestra postura, no se trata de variables independientes ajenas de los factores políticos e institucionales en las que se estructuran. Mucho menos de su inscripción a un proyecto estratégico (siempre en disputa y en formación) que las contiene. Es en el marco de esta dimensión estratégica del funcionamiento del Estado, que las políticas estatales cumplen un importante rol instrumental, ya que desdoblan la intención gubernativa estatal en objetivos e instrumentos. Un momento táctico/operacional que instrumentaliza las acciones sobre la base de la estrategia planteada. En otras palabras, **operativizan la estrategia**. En este momento el análisis instrumental pretende captar el orden público por medio de sus instrumentos, que no solo actúan como “indicadores” del modo en que se produce la estructuración de las políticas estatales, sino que funcionan como medio para analizar las transformaciones y el “sentido” de la racionalidad gubernamental. Y a la vez, toda política estatal necesita de instancias o soportes donde materializarse, y por las cuales desplegarse y ponerse en juego. Los instrumentos y especialmente sus *componentes*³⁵ son para nosotros esas instancias materiales que conforman la trama³⁶ mediante la cual el Estado operativiza sus decisiones.

³⁵ Según la definición de la RAE, *componente*: 1. [cosa] Que compone, junto con otros elementos, un todo.

³⁶ Según la definición de la RAE, *trama*: 2. Disposición interna en que se relacionan o se corresponden las partes de un asunto.

Esto nos permite acercarnos a una definición conceptual (a los fines de construir una herramienta heurística) de los *Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)*, entendiéndose como *una trama de componentes heterogéneos, situados y en constante formación y disputa, que manifiestan una modalidad de intervención estatal, atravesados por un sentido estratégico y un funcionamiento táctico que condiciona en parte su accionar.*

Es importante resaltar que al momento de definir los *IGE* como un “conjunto heterogéneo”, y más que algo cerrado, se trata más de un sistema abierto e indeterminado, la asumimos con la “intención” de presentar una mirada “dinámica” sobre los instrumentos que intervienen en una política pública. Que no solo implica líneas de fuerza que van de un punto singular a otro sino principalmente las relaciones que pueden existir entre los diferentes componentes que conforman esa red, sus interacciones y la singularidad de éstas en cada circunstancia. Es decir, una *naturaleza esencialmente productiva* que supone cierta manipulación de relaciones de fuerza, bien para desarrollarlas en una dirección concreta, bien para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas, etcétera.

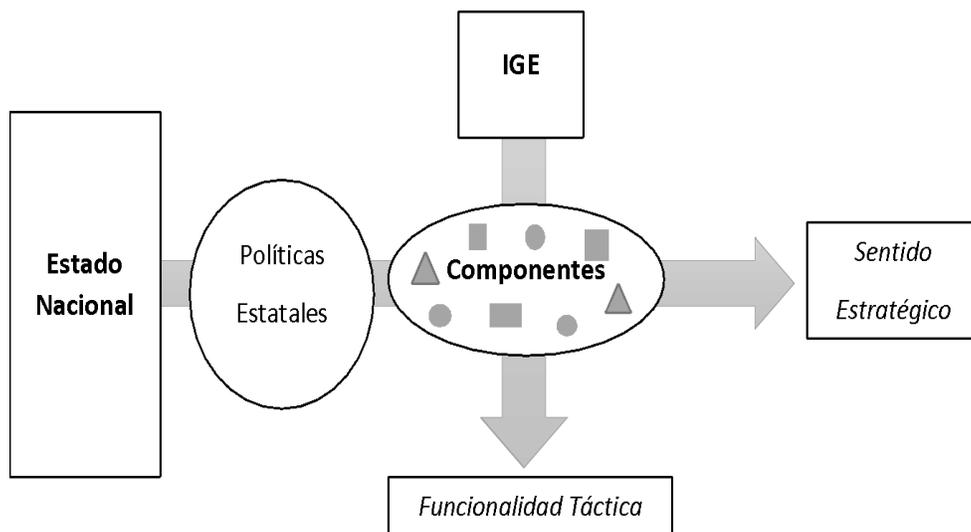
Por otro lado, las dimensiones tanto estratégicas como tácticas son un elemento teórico nodal en nuestra definición, ya que enmarca y condiciona el modo en que se estructuran y el funcionamiento particular de los instrumentos y sus componentes al momento de ponerse en marcha. Este elemento es muy importante para la construcción de nuestro enfoque, pero sobre todo para nuestro esquema analítico, ya que estas dimensiones serán centrales a la hora del análisis instrumental de las políticas estatales.

Por un lado, mediante el análisis general se busca desentrañar (aunque sea en parte) el sentido estratégico que asume el Instrumento de Gestión Estatal al momento de intervenir. Y por otro lado, a través del análisis instrumental, se

intenta inferir cómo se operativiza la estratégica a través del funcionamiento de sus componentes.

Asumiendo que determinar cuál es el sentido estratégico de una política estatal nos permite develar una orientación que condiciona su diseño y parte de su funcionamiento. Pero para que el análisis pueda completarse, es necesario incorporar lo que nosotros consideramos como la “traducción” del sentido estratégico, que es la funcionalidad táctica que asumen, siempre según nuestro enfoque, sus componentes.

GráficoNº1



Como se muestra en el gráfico N° 1, abordar las políticas estatales desde el concepto de *Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)* no solo nos permite insertar el concepto dentro del continente teórico que asumimos, sino que nos “obliga” a definir una metodología analítica que se corresponda con él. En el próximo apartado avanzaremos en este sentido.

2.6.

Hacia la construcción de un enfoque analítico centrado en los Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)

La intención de traducir en herramientas metodológicas el marco teórico asumido se basa en la necesidad de contar con un enfoque analítico que se desprenda teóricamente de los conceptos sobre los cuales basamos nuestra mirada sobre el accionar del Estado. Si bien esto posiciona nuestro enfoque dentro del subcampo del análisis de políticas públicas, lo hace desde un “ángulo” particular. Contextualicemos la propuesta.

El **análisis de políticas públicas** ha sido un eje central en el desarrollo de los estudios de las políticas públicas, porque como bien describe Aguilar Villanueva, “el corazón de la disciplina ha consistido en producir y validar conceptos, hipótesis, modelos, métodos que sustentan la corrección intelectual del análisis en servicio de las decisiones que toman los gobiernos para cumplir sus funciones públicas y dirigir a su sociedad” (2009, p. 1).

A su vez, el campo de las políticas públicas desde sus orígenes asumió, como dice Thoenig, que el análisis de políticas públicas

es una disciplina de las ciencias sociales que utiliza
múltiples métodos de investigación y de

argumentación para producir y transformar la información pertinente de cierta política, información que puede ser empleada dentro de los contextos políticos a fin de resolver los problemas de la *política-acción* (1981).

Wildavsky (1979) fue preciso al afirmar que el contenido del análisis de políticas públicas no puede ser determinado por límites disciplinarios sino por aquello que aparezca como apropiado a la naturaleza y a las circunstancias del problema. Para Bardach (1998), el análisis de políticas públicas no es un conocimiento o modelo específico, es la manera en que utilizamos el conocimiento de otras ciencias para resolver —justa y eficientemente— problemas concretos de política pública. Acercándonos a Dunn (2017), podríamos definir el análisis de políticas como una disciplina basada en las ciencias sociales, que utiliza múltiples métodos de indagación y de argumentación para producir y transformar información relevante que puede ser utilizada en ámbitos políticos para resolver problemas vinculados a políticas públicas. Es decir, su origen como subcampo está relacionado con estos desafíos tanto teóricos como de la propia gestión estatal.

Si hacemos un poco de historia, vemos que el concepto de análisis de políticas públicas comienza a ser utilizado a finales de los años sesenta, en los Estados Unidos, y en países de Europa, por gobiernos que requerían cada vez más información y análisis acerca de problemáticas como la educación, el transporte, la salud y la planificación urbana, entre otras políticas. Según afirma Parson (2007), en 1958 un pionero de este campo de estudios como Charles Lindblom comienza a utilizar en sus documentos los conceptos de “análisis de políticas públicas” y “analista de políticas públicas”. Más de medio siglo de trabajos le dieron densidad a esta disciplina, con una participación casi hegemónica de la academia estadounidense, quien estableció sus principales

supuestos y propuso los marcos teóricos de mayor predicamento, haciendo que las políticas públicas pasaran a ocupar un lugar destacado en la enseñanza y en la producción de investigación de esta disciplina.

Dentro de los estudios vinculados a las políticas públicas, el análisis de estas se constituyó como un “subcampo” cuyas fronteras son difíciles de delimitar, debido a la diversidad de disciplinas, teorías y modelos que circulan por él (son varias las disciplinas académicas involucradas, como la ciencia política, la filosofía, la economía, la sociología, la psicología). A la vez, el desarrollo de estos años ha dado como resultado la existencia de varios modelos explicativos.

Siguiendo la profunda revisión bibliográfica de Celina Souza (2006) -que adelantamos en el capítulo anterior- vamos a describir sintéticamente los siete modelos analíticos³⁷ que la autora identifica:

a) *Tipos de política pública*. Lowi (1964; 1972) desarrolló la tipología quizás más conocida de política pública (distributivas, regulatorias, redistributivas, y constitutivas) basada en una máxima: la política pública hace política. Con esta máxima Lowi significó que cada tipo de política pública encontrará diferentes formas de apoyo y de rechazo, y que las disputas en torno a su decisión pasan por diferentes arenas.

b) *Incrementalismo*. La visión de la política pública como un proceso incremental fue desarrollada por Lindblom (1979), Caiden y Wildavsky (1980) y Wildavsky (1992). Sobre la base de investigaciones empíricas, los autores argumentaron que los recursos gubernamentales para un programa, agencia o política pública determinada no parten de cero, sino de decisiones marginales e incrementales que ignoran cambios políticos o cambios sustantivos en

³⁷ Para más detalles sobre la variedad de modelos analíticos que trabajan con políticas públicas, véanse Goodin y Klingemann (1998), especialmente el Capítulo 7, Parsons (1997), y Sabatier (1999).

programas públicos. Por lo tanto, las decisiones gubernamentales sólo serían graduales y poco sustantivas.

c) *Ciclos de la política pública*. Esta tipología (muy extendida en este campo) ve la política pública como un ciclo deliberativo, formado por varias etapas y que constituye un proceso dinámico y de aprendizaje.

d) *“Bote de basura”*. El modelo del “bote de basura” fue desarrollado por Cohen, March y Olsen (1972), argumentando que las decisiones de política pública se toman como si las alternativas estuvieran en un “bote de basura”. Es decir, hay muchos problemas y pocas soluciones. Las soluciones no se analizarán en detalle, y dependerá de la gama de soluciones que los responsables políticos tengan en este momento.

e) *Coaliciones promotoras*. El modelo de coalición de defensa de Jenkins-Smith y Sabatier (1993) no está de acuerdo con la visión de la política pública generada por el ciclo de políticas y el bote de basura debido a su limitado poder explicativo sobre por qué ocurren los cambios en las políticas públicas. Según estos autores, la política pública debe concebirse como un conjunto de subsistemas relativamente estables, que se articulan con eventos externos, que brindan los parámetros de las limitaciones y los recursos de cada política pública. Contrariamente al modelo del bote de basura, Sabatier y Jenkins-Smith sostienen que las creencias, los valores y las ideas son dimensiones importantes del proceso de formulación de políticas públicas, generalmente ignoradas por los modelos anteriores.

f) *Arenas sociales*. Ve las políticas públicas como una iniciativa de los llamados empresarios políticos o de políticas públicas. Esto se debe a que para que una circunstancia o evento particular se convierta en un problema, las personas deben estar convencidas de que es necesario hacer algo. Es entonces cuando los responsables de la formulación de políticas gubernamentales prestan atención a algunos problemas e ignoran otros.

g) *Equilibrio interrumpido*. El modelo de equilibrio puntuado fue desarrollado por Baumgartner y Jones (1993), basado en nociones de biología y computación. De la biología surgió la noción de “equilibrio perturbado”, es decir, la política pública se caracteriza por largos períodos de estabilidad, interrumpidos por períodos de inestabilidad que generan cambios en las políticas anteriores.

h) *Nuevo gerencialismo público*. A partir de la influencia de lo que convencionalmente se denomina “nuevo gerencialismo público” y de la política fiscal restrictiva del gasto adoptada por varios gobiernos, se introdujeron nuevos formatos en las políticas públicas, todos orientados a la búsqueda de la eficiencia. Así, la eficiencia pasó a ser vista como el principal objetivo de cualquier política pública, aliada a la importancia del factor credibilidad y la delegación de políticas públicas a instituciones con “independencia” política. Estos nuevos formatos, que hoy orientan el diseño de las políticas públicas más recientes, aún están poco incorporados en la investigación empírica.

Los diferentes modelos no solo parten de propuestas conceptuales distintas, sino que principalmente proponen una diferente mirada sobre cómo y dónde abordar el proceso que involucra a las políticas públicas. El enfoque instrumental, a diferencia de otros modelos de análisis de políticas públicas, centra su mirada sobre los mecanismos y las técnicas para implementar o dar efecto a las políticas (Salomón, 2002). Por esto, consideramos necesario enfatizar especialmente la noción del *procedimiento* de las políticas. Desde nuestra idea de *Instrumentos de Gestión Estatal*, este énfasis escapa de la idea de realizar un juicio sobre el “éxito” o el “fracaso” de las políticas estatales, ya que lejos de medir resultados o desvíos, lo que se intenta es dar cuenta sobre los procesos que intervienen y las dinámicas que se crean cuando se ponen en funcionamiento. Esto nos obliga a definir una estrategia analítica que lejos de centrarse en la discusión sobre la “naturaleza” u “origen” de los instrumentos

analizados, decida orientar su mirada a los “efectos” que estos generan, sustituyendo la “clásica” entrada por la “sustancia” de las políticas.

Como lo afirma López Noguero (2002) “(...) cada investigación usa las estrategias empíricas que se consideran más adecuadas, acorde con el modelo conceptual en que se apoya.” (p. 167). El concepto de *Instrumentos de Gestión Estatal* significa un desplazamiento teórico, en relación con las otras miradas instrumentales, pero también un desafío metodológico. La necesidad de operacionalizar este enfoque, es lo que nos “obliga” a definir una metodología³⁸ analítica que se desprenda de él y nos permita la construcción de evidencia empírica.

A lo largo del desarrollo teórico y conceptual que describimos anteriormente, fuimos definiendo una perspectiva que, si bien propone a las políticas estatales como objeto de estudio, focaliza en los instrumentos mediante los cuales se estructuran. Ahora bien, una vez definido el foco analítico, es necesario establecer distintos **niveles de observación** sobre las políticas que nos permitan, desde un análisis instrumental, clasificar y organizar teóricamente los múltiples elementos que forman parte (formal o informalmente) del funcionamiento de una política. Siguiendo nuestro marco teórico, serán los **instrumentos y -especialmente- los componentes** mediante los cuales se estructura cada política los niveles de observación del *IGE* en los que centraremos nuestro análisis.

Es decir, es necesario identificar los *componentes* que forman parte de los *IGE* de las políticas estatales, a los fines de empezar a definir cómo se estructura internamente el instrumento. Para este objetivo, comenzamos a construir nuestro *Método de Análisis* basado en nuestro enfoque sobre los *Instrumentos de Gestión Estatal*.

³⁸ Siguiendo a Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., y Elbert, R. (2005), la metodología trata de la lógica interna de la investigación. Y está conformada por procedimientos o métodos para la construcción de la evidencia empírica.

2.7.

En búsqueda de un método de análisis basado en los Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)

Una vez definido el esquema analítico, es imperioso establecer una estrategia metodológica que nos permita realizar una aproximación al objeto de estudio de forma sistematizada.

En un primer momento, es necesario un acercamiento al planteo formal del funcionamiento de la política estatal. Esto permite la comprensión de cómo se estructuran sus circuitos, de dónde parten las principales decisiones, cómo se afectan los destinatarios de las políticas, etc. al momento de su puesta en marcha. Es decir, una reconstrucción del *funcionamiento* de la política a partir del análisis de su formulación y diseño.

Una vez reconstruido su funcionamiento, y a partir de reconocer su estructura administrativa y operativa —diseñada desde lo normativo— creemos necesario identificar cuáles son los *componentes* que funcionan como soportes (materiales, administrativos, tecnológicos, etc.) sobre los cuales se pone “en juego” dicho funcionamiento. Es decir, comenzar a develar y describir esa *trama de componentes heterogéneos* que conforman, según nuestro enfoque, los *Instrumentos de Gestión Estatal*.

Para finalizar la serie, se incluye como última etapa del *Método de Análisis*, al momento en el cual se analiza el funcionamiento del *IGE* tomando en cuenta: el planteo formal sobre el funcionamiento de la política; las relaciones, tensiones, disputas, etc. entre los *componentes*; y el trabajo de campo destinado a generar y contrastar las hipótesis de trabajo. Es decir que mientras la segunda etapa tiene como objetivo analizar estructuralmente el *IGE*, en este momento se pretende realizar un análisis dinámico de él basado en la evidencia empírica recolectada en el trabajo de campo.

Tres momentos que pretenden: reconstruir el funcionamiento de la política estatal; identificar y describir los *componentes* mediante los cuales se estructura el *IGE*; y luego analizar el funcionamiento del *Instrumento de Gestión Estatal*. A continuación, describimos y discutimos los *principales* aspectos teóricos y metodológicos de cada momento.

Etapa N^a 1: Reconstrucción del funcionamiento de la política estatal

El principal objetivo de esta etapa es la reconstrucción del planteo formal de la política, identificando desde su diseño las principales instancias de gestión y los *componentes* que intervienen. En este primer momento del análisis, las indagaciones deben girar en torno al “funcionamiento particular” de la política. Para esto, es importante establecer cuáles son los actores que se incluyen y sus diferentes roles y responsabilidades. De la misma forma, es necesario reconstruir el “circuito administrativo” y de gestión del programa, es decir, dónde y cómo se hace cada acción/actividad definida en el programa, cuáles son las principales instancias de decisión y de gestión, cómo es el procedimiento para tomarlas, etcétera.

A modo de ejemplificar, las indagaciones van enfocadas a temas como: ¿para quiénes están dirigidas las principales acciones?; ¿cuáles son los destinatarios, y quién los definió?; ¿cómo se evalúan los proyectos, y quién los aprueba?; ¿qué formularios se deben completar?; ¿quién realiza las acciones principales?; ¿qué hace cada actor que participa del programa?; ¿cuáles son las acciones definidas por el programa?; ¿cuáles son los organismos de control, y de quién dependen orgánicamente?, entre muchas otras preguntas, siempre orientadas por nuestro objetivo de investigación.

La tarea requerirá de la recolección y del análisis de fuentes secundarias que permitan reconstruir cada programa a partir del rastreo de documentos oficiales, no oficiales, informes técnicos, periodísticos y trabajos académicos que sirvan para iluminar el caso. En pos del objetivo, se analizarán

especialmente documentos oficiales estatales, normativas, disposiciones, decretos, expedientes, documentos públicos, publicaciones y materiales propios del proceso de gestión (como planillas, manuales operativos, proyectos y formularios).

La comprensión integral del planteo formal y normativo de la política estatal nos da indicios no sólo de la estructura administrativa y la distribución de roles o responsabilidades, sino que nos permite empezar a develar cómo se configuran las posiciones relativas hacia el interior del *IGE*. Este *mapa interno* es importante a los fines de analizar el modo en que se configura el *IGE* de la política estatal.

Etapa N^o 2: Identificar y describir los *componentes* mediante los cuales se estructura el *IGE*

Una vez reconstruido el funcionamiento de la política estatal sobre el cual se va a realizar el análisis instrumental, es necesario identificar y describir los *componentes* sobre los cuales se estructura la política estatal. Estas dos etapas se encuentran relacionadas, ya que es necesario reconstruir cabalmente el funcionamiento del *IGE*, para luego identificar los *componentes* mediante los cuales la política se dispone a materializar las decisiones tomadas en su diseño.

En otras palabras, el diseño de la política se operativiza en instancias que permiten materializar esas decisiones. Estas instancias, desde nuestra perspectiva, son los *componentes* mediante los cuales se estructura la política. *Componente* que puede adoptar diferentes formatos, siempre heterogéneos, según la necesidad operativa del *IGE*. Pueden ser: actores institucionales, sociales, e individuales; estructuras administrativas, operativas, de decisión, de evaluación, etc.; instrumentos normativos, reglamentos operativos, leyes,

decretos, normativas, etc.; así como algún tipo de tecnologías de gestión³⁹, entre infinidad de herramientas mediante las cuales se busca operativizar las acciones de la política estatal.

Recuperando la definición que asumimos anteriormente, al *componente* lo entendemos como parte del “todo”, como soporte material del diseño de las políticas, pero principalmente como instancias por las cuales circulan las decisiones, las tensiones, las disputas, y en las cuales cada actor mide su fortaleza hacia el interior del *IGE*. Por esto, una vez reconstruido el funcionamiento de la política que se pretende investigar, es necesario identificar en el instrumental los *componentes* mediante los cuales cobra materialidad el diseño y se operativizan las decisiones.

De esta operación analítica resulta una esquematización que nos permite posicionar internamente a cada *componente* del *IGE*. Y es a partir de este posicionamiento que se pueden empezar a inferir no sólo las tensiones con los demás *componentes*, sino la forma en que “opera” tácticamente. Es decir, el sentido que tiene su acción hacia el interior del *IGE*.

En este momento de la propuesta, incorporamos una herramienta analítica importante para nuestro método, el *Diagrama*⁴⁰ de *Funcionamiento (DF)* de los *Instrumentos de Gestión Estatal*. Se trata de una herramienta heurística que nos permite esquematizar la *trama* conformada por los *componentes heterogéneos* que forman parte del *IGE*.

A partir de la reconstrucción del funcionamiento de la política estatal, se pueden determinar los componentes sobre los cuales se va a centrar el análisis instrumental del *IGE*. Un “mapeo” que nos permite enmarcar nuestro análisis no sólo en los componentes sino principalmente en sus atributos, en su

³⁹ Se entiende por tecnologías de gestión el conjunto de técnicas, mecanismos, procedimientos y normas construidos y utilizados por los actores intervinientes. Ver Tiranti (2014).

⁴⁰ Según el diccionario de la RAE, *diagrama*: 1. m. Representación gráfica, generalmente esquemática, de algo.

posicionamiento interno, y principalmente en sus interacciones dentro del instrumento.

Por otra parte, creemos necesario remarcar que, los objetivos de la investigación determinan el tipo de relación que se busca “mapear” y, es esta representación, de interacción e interconexión entre los componentes, la que permite visualizar de forma sencilla los patrones de relaciones y las posiciones diferenciales que los actores ocupan en ellas. Es decir, que lo importante del Diagrama no es tanto su tamaño sino su conectividad, así como la forma en que expresa los atributos y las relaciones entre los componentes que la integran.

Si bien es necesario advertir que los esquemas teóricos simplifican la investigación, porque incluyen sólo los aspectos relevantes de una mirada determinada y son el producto de un proceso de modelización del objeto de investigación, el DF es una herramienta analítica que nos permite generar presunciones, que se ponen en “juego” en el trabajo de campo, y que se van contrastando sincrónicamente.

De esta manera podemos empezar definiendo al Diagrama de Funcionamiento, como *una representación esquemática de una trama de componentes heterogéneos, situados y en constante formación y disputa, relacionados mediante interacciones, que a su vez se ven condicionadas por los atributos y el posicionamiento interno de cada uno.*

Por otro lado, creemos necesario proponer algún tipo de convención en cuanto su formato, que nos permita una interpretación común del gráfico resultante. Como describimos anteriormente, en el Diagrama de Funcionamiento se busca graficar:

- A. los *componentes* a través de los cuales se estructuran los IGE
- B. los *posicionamientos internos* de cada componente resultado de la propia estructuración.
- C. los *atributos formales e informales* que cada componente (actores institucionales, sociales, e individuales; estructuras

administrativas, operativas, de decisión, de evaluación, etc.; instrumentos normativos, reglamentos operativos, leyes, decretos, normativas, etc.; así como algún tipo de tecnologías de gestión.

D. las *interacciones o interconexiones* que se dan a partir del funcionamiento del IGE.

El primer elemento que aparece en el Diagrama son los componentes que fueron identificados en la reconstrucción del funcionamiento de la política, sobre los cuales se estructura el IGE. Si bien el universo a incluir será el definido en esta instancia, su ubicación en el DF va a estar condicionado por la posición interna que el componente ocupa en el IGE. Estas decisiones estarán a cargo del investigador quien delimitará los espacios en el gráfico según el atributo que le asigne a cada sector. A modo de ejemplo, los componentes que se encuentren en la parte superior del DF pueden tratarse de las instancias de mayor importancia en términos de gestión del IGE. O asignar a la parte inferior del DF a los componentes con características operativas.

A su vez, en el DF es necesario incluir los atributos que se crean necesarios —a los fines de estar en línea con objetivo de investigación— para potenciar las posibilidades heurísticas de la herramienta. Por otra parte, la incorporación de atributos, permite una clasificación y un agrupamiento de los componentes de un IGE, al momento de graficarlo. A modo de ejemplo, los componentes se pueden dibujar con cuadrados, círculos, triángulos, y asignarle un atributo a cada figura geométrica.

Un aspecto relevante del Diagrama, es la capacidad/posibilidad que tiene para graficar las interacciones e interconexiones que existen entre los componentes de un IGE. A partir de los lazos que unen a los diferentes componentes, se puede construir un diagrama que permita modelizar circuitos, rutas, contactos, conexiones, intervenciones, etc. Proponemos que los lazos sí van a marcar algún tipo de direccionalidad, se grafiquen mediante el empleo de

1. Actores institucionales, sociales, e individuales; estructuras administrativas, operativas, de decisión, de evaluación, etc
2. Instrumentos normativos, reglamentos operativos, leyes, decretos, normativas, etc,
3. Tecnologías de gestión.
4. Circuito con sentido
5. Interconexión

Si bien es necesario volver a advertir que los esquemas teóricos simplifican la investigación, porque incluyen sólo los aspectos relevantes de una mirada determinada y son el producto de un proceso de modelización del objeto de investigación, el *Diagrama de Funcionamiento (DF)* es una herramienta analítica que nos permite reconstruir internamente el modo en que se estructura el *Instrumento de Gestión Estatal*, a partir de observar a los componentes en el “mapa” y comenzar a inferir parte de sus relaciones y su funcionamiento interno. A la vez, es un elemento que nos permite generar presunciones, que se ponen en “juego” en el trabajo de campo, y que se van contrastando sincrónicamente.

Etapa N° 3: Análisis del *Instrumento de Gestión Estatal*

La etapa final del *Método de Análisis del IGE* tiene como objetivo -una vez reconstruido el funcionamiento de la política estatal e identificados sus principales *componentes*- analizar el *Instrumento de Gestión Estatal*. Un tipo de abordaje que hace foco en la dinámica (interna y externa) del instrumento, buscando una comprensión general de este.

Remarcamos la centralidad que tiene la pregunta de investigación⁴¹ en esta instancia, no solo como elemento ordenador de nuestra tarea analítica, sino principalmente como una guía que nos permite recortar el universo y los aspectos por trabajar. En otras palabras, es el elemento que nos va a orientar en el momento de priorizar en qué *componentes* (entre los muchos que intervienen en un *IGE*) centraremos nuestro análisis.

Creemos necesario, a riesgo de ser reiterativos, volver sobre nuestra definición de *IGE*. Es importante remarcar varios elementos conceptuales que incluye la definición, a los fines de recuperar los ejes analíticos por donde se propone que transcurra el análisis instrumental. Según nuestra definición, a los *Instrumentos de Gestión Estatal (IGE)* se los entiende como ***una trama de componentes heterogéneos, situados y en constante formación y disputa, que manifiestan una modalidad de intervención estatal, atravesados por un sentido estratégico y un funcionamiento táctico que condiciona en parte su accionar.*** Estas ideas que orientan nuestro análisis del *IGE* definen en parte un posicionamiento analítico al momento de abordar el objeto de estudio.

La característica eminentemente productiva que se le otorga a los *IGE*, donde parte de su dinámica está orientada por el modo que asume la intervención estatal, es un eje del análisis instrumental. Intervención que entendemos atravesada por el sentido estratégico que orienta parte del accionar estatal. Es decir, cuando se aborda analíticamente el *IGE*, es necesario tener en cuenta que parte de su dinámica y ordenamiento interno está condicionado por la búsqueda de este objetivo estratégico. El *sentido estratégico* es un elemento que debe identificarse al momento de abordar el *IGE*. Esa orientación y esa búsqueda no solo van condicionando la serie de acciones encaminadas hacia un

⁴¹ En este trabajo asumimos que la pregunta o preguntas de investigación son la expresión formalizada de los problemas o inquietudes que la investigación quiere resolver o abordar. Articulan el conjunto de cuestiones, intrigas, dudas y curiosidades que tenemos sobre el tema que investigamos. Las preguntas deben de ser prácticamente solucionables y expresarse de manera clara y específica, sin ambigüedades o contradicciones.

fin determinado, sino que “atraviesan” los *instrumentos y sus componentes*, quienes no pueden estar exentos. Por otra parte, describir cuál es el *sentido estratégico* de una política estatal nos permite develar una orientación que condiciona su diseño y parte de su funcionamiento.

Pero para que el análisis pueda completarse, es necesario incorporar lo que nosotros consideramos como la “traducción” del sentido estratégico, que es la *funcionalidad táctica* que asumen, siempre según nuestro enfoque, sus *componentes*. Por esto último, es un objetivo analítico de este momento táctico/operacional tratar de capturar cómo se instrumentalizan las acciones que operativizan la estrategia.

Para esto, es necesario empezar a inferir los objetivos “tácticos” de los componentes, más allá de sus definiciones normativas. En un diálogo sincrónico con la investigación de campo, se debe analizar el funcionamiento de los *componentes*, tomando como base su definición normativa, pero indagando su sentido más allá de su definición formal. Las indagaciones sobre los *componentes* y las conclusiones analíticas que se desprendan de ellas tendrán impacto en cómo reconstruimos internamente el posicionamiento de cada *componente* y su influencia en el funcionamiento del *IGE*.

De esta operación analítica resulta una esquematización que nos permite posicionar internamente cada *componente* del *IGE*. Y a partir de este posicionamiento se pueden empezar a inferir no sólo las tensiones con los demás *componentes*, sino la forma en que “opera” tácticamente. Es decir, el sentido que tiene su acción hacia el interior del *IGE*.

2.8.

Conclusiones del capítulo

Como fuimos describiendo anteriormente, el análisis instrumental nos propone una puerta diferente de entrada al análisis de las políticas estatales. Hacer foco en cómo el Estado instrumentaliza sus decisiones nos lleva a la construcción de un herramental que nos permita una aproximación al objeto de estudio en correspondencia con nuestra perspectiva. El *Método de Análisis del IGE* va en ese sentido.

Desarrollamos una serie de etapas que pretende ordenar la estrategia metodológica y generar herramientas para su operativización. Siempre en permanente diálogo con el trabajo de campo, que no solo retroalimenta este proceso, sino que es el lugar desde donde se recoge la información necesaria para la contrastación o generación de nuestras hipótesis.

Una propuesta de abordaje analítico de los *IGE* que presenta una herramienta como el *Diagrama de Funcionamiento del IGE* y que tiene como objetivos reconstruir el funcionamiento de la política estatal; identificar y describir los *componentes* mediante los cuales se estructura el *IGE*; y luego analizar el funcionamiento dinámico del *Instrumento de Gestión Estatal*.

Pero para que nuestro análisis se corresponda teórica y metodológicamente con el continente conceptual asumido en este capítulo, es necesario vincular el funcionamiento de los instrumentos y sus componentes con la búsqueda estratégica del Estado Nacional Argentino de recuperar, en ese periodo de la Argentina, la *centralidad* que le garantice reconfigurar su rol y su capacidad de intervención en la dinámica social.

Ahora bien, como nos preguntamos en la introducción, **¿es posible descifrar cómo el objetivo estratégico de recuperar centralidad del Estado Nacional Argentino, que impregnó las políticas estatales implementadas durante el periodo de 2003 al 2012, condicionó la funcionalidad táctica de**

los componentes que intervinieron en el funcionamiento de los programas analizados? La respuesta a esta pregunta es la que estamos buscando o tratando de probar con esta investigación.

Con un enfoque que en los capítulos siguientes se va a poner en juego en la descripción y el análisis de los *Instrumentos de Gestión Estatal* que intervinieron en los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en cinco municipios del conurbano bonaerense durante el período 2003-2015.

Capítulo 3

El análisis instrumental del Programa “Agua más Trabajo” (A+T) desde el concepto de Instrumento de Gestión Estatal (IGE)

3.1.

Introducción

El programa Agua + Trabajo (A+T) se implementó desde el Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOHSA)⁴² de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, que dependía en esos años del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública, y Servicios de la Nación (MINPLAN).

Fue puesto en marcha en el año 2004, y tenía como objetivos principales aumentar la cantidad de personas con acceso a servicios de saneamiento básicos y generar un mecanismo de creación de empleo por medio de la constitución de cooperativas de trabajo que realizarían las obras. Una característica común de este tipo de programas fue la participación directa de los y las residentes, en su mayoría de comunidades vulnerables, y la formación técnica que recibieron para ampliar el suministro de agua y las redes cloacales y mejorar el acceso a los servicios prestados por la empresa Aguas y Saneamientos Argentinos (AySA). Cada cooperativa debía estar integrada por dieciséis (16) ciudadanas/os desocupadas/os o beneficiarias/os de planes

⁴² El ENOHSA es un organismo descentralizado del Estado Nacional dotado de personería jurídica y autarquía administrativa. Fue creado en 1995 por Ley 24.583, y se desenvuelve en el ámbito de la Secretaría de Obras Públicas del MINISTERIO DE PLANIFICACIÓN FEDERAL, INVERSIÓN PÚBLICA Y SERVICIOS.

sociales, y se conformaron con asistencia del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)⁴³ en el marco de la normativa y el procedimiento establecido en la Resolución INAES N° 3026/06.

El programa abarcaba todos los aglomerados poblacionales que presentaban déficit de cobertura respecto de los servicios sanitarios, siempre que contaran con la infraestructura que pudiera recibir obras de expansión. Por medio de un subsidio, el ENOHSA financiaba la ejecución de proyectos de obras de expansión del servicio de agua potable o desagües cloacales. Para el organismo a cargo del programa,

los proyectos deberán basarse en criterios de eficiencia técnica; tender a incluir al mayor número de beneficiarios al menor costo y responder a los parámetros de sencillez constructiva y de sustentabilidad operativa, asegurando su óptimo funcionamiento (Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, www.enohsa.gob.ar).

En general, los aspectos que financiaba el subsidio del ENOHSA eran los referidos a los materiales de línea utilizados, y los gastos producidos por la obra en sí misma (gastos generales de las cooperativas, equipamiento y elementos mínimos de trabajo, capacitación y entrenamiento laboral, cartel de obra, honorarios del director y asistente de obra). El desembolso del subsidio se realizaba por etapas y contra entrega del certificado finalización de obra, siempre respetando los plazos previamente establecidos para cada etapa. El

⁴³ El INAES es el organismo del Estado Nacional (que depende orgánicamente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) encargado de legislar, controlar y promover la economía social con respecto a Cooperativas y Mutuales.

programa detallaba el listado de equipamiento y otros elementos de trabajo plausibles de ser financiados.

Mediante la firma de un Acuerdo Marco, el gobierno provincial o municipal participaba como el impulsor de los proyectos de expansión de los servicios y actuaba como titular del subsidio. Además, como Unidad Ejecutora debía: organizar la formación de las cooperativas; responsabilizarse por la ejecución y la certificación de obras; destinar los recursos transferidos al pago de rubros financiados por el programa; realizar las rendiciones en los términos que estableciera el Ente; además de dirigir la ejecución de las obras, por medio de profesionales.

Otro actor importante a la hora de ejecutar el programa era el prestador del servicio (en el caso de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y de 17 distritos del Gran Buenos Aires⁴⁴, se trataba de AySA⁴⁵), su labor principal dentro del programa consistía en la recepción e incorporación de las obras al sistema sanitario⁴⁶ para su operación. La empresa debía hacerse responsable de la calidad del agua, la prestación del servicio, el mantenimiento de la infraestructura en óptimas condiciones y la facturación del servicio de acuerdo con el régimen tarifario.

⁴⁴ Se utiliza el término Gran Buenos Aires, para denominar a la aglomeración urbana de Buenos Aires en su conjunto: La Ciudad Autónoma de Buenos Aires más los 24 partidos bonaerenses de su conurbación.

⁴⁵ Agua y Saneamientos Argentinos (AySA) es una empresa pública argentina dedicada a la prestación de servicio de agua corriente, cloacas y desagües pluviales. Fundada oficialmente como Obras Sanitarias de la Nación (OSN), el 18 de julio de 1912, la actual Agua y Saneamientos Argentinos brinda servicios a la población de Capital Federal y de varios partidos de la Provincia de Buenos Aires.

⁴⁶ Según sus últimos balances de gestión disponibles, siempre durante el periodo que aborda esta investigación (hasta el año 2012), el programa hasta ese momento contabilizaba una inversión de \$101.000.000, se habían conformado 2080 cooperativas de trabajo, se había logrado extender la red de agua potable en 1884 km y beneficiando con ello a más de 741.000 habitantes. Información obtenida del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, www.enohsa.gov.ar HYPERLINK "http://www.enohsa.gov.ar".

Siguiendo las etapas que proponemos desde nuestro *Método de Análisis* basado en el concepto de *IGE*, realizaremos un abordaje del programa *Agua más Trabajo (A+T)* organizado en una secuencia de tres momentos que tienen por objetivo:

1. Reconstruir el funcionamiento de la política estatal.
2. Identificar y describir los *componentes* mediante los cuales se estructura el *IGE*,
3. Analizar el funcionamiento del *Instrumento de Gestión Estatal*.

3.2.

Reconstrucción del funcionamiento del programa Agua más Trabajo (A+T)

El principal objetivo de este apartado es la reconstrucción del planteo formal del programa, identificando las principales instancias de gestión y los componentes que intervienen en su estructuración. De la misma forma, es necesario reconstruir el “circuito administrativo” y de gestión del programa, es decir, dónde y cómo se hace cada acción definida en el programa, cuáles son las principales instancias de decisión, cómo es el procedimiento para tomarlas, etc., para comprender su dinámica y vincularla con nuestra pregunta de investigación.

En el caso del Agua más Trabajo (A+T), el programa fue implementado y coordinado por el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, en adelante el ENOHSA. El Programa financiaba bajo la modalidad de Subsidio la ejecución de proyectos de obras de expansión del servicio de agua potable o desagües cloacales, mediante dos componentes: el Componente I (Obra) y el Componente II (Materiales). Los proyectos debían basarse en criterios de

eficiencia técnica; además de tender a incluir al mayor número de destinatarios/as al menor costo y responder a parámetros de sencillez asegurando su óptimo funcionamiento.

Las partes, según el Acuerdo Marco oportunamente firmado, debían prestar toda la colaboración que resultara necesaria para la implementación del Programa. Las provincias o municipios eran los titulares del subsidio y ejercían las funciones de Ente Ejecutor de las obras, siendo responsables de: la conformación de una Unidad Ejecutora (UE) acorde a la necesidad de gestión de las obras; el aseguramiento, por medio de profesionales y técnicos idóneos, de la dirección técnica administrativa de la obra; y los medios para el acopio y la logística a fin de entregar los materiales de la obra en el lugar de ejecución.

Por otra parte, el Prestador del Servicio tenía como responsabilidad: asistir a la Unidad Ejecutora en el proyecto técnico de la obra; y el compromiso de la prestación del servicio una vez concluida la obra. Era función de la Unidad Ejecutora la conformación de las Cooperativas de Trabajo para la ejecución de las obras, y la designación de un Director y Asistente Técnico para el proyecto. A su vez, las cooperativas conformadas en el marco del Programa eran responsables de la construcción de las obras. Cada cooperativa debía estar integrada por dieciséis (16) ciudadanos/as desocupados/as o beneficiarios/as de planes sociales.

Luego de la firma del Acuerdo Marco, los titulares iniciaban la gestión del financiamiento con la presentación de una nota al ENOHSA, que era remitida al área de expansión del servicio. Tenía por objeto solicitar el financiamiento, dentro del Programa Agua más Trabajo (A+T), para la ejecución de la obra. El ENOHSA suscribía con el o los Titulares, según correspondía, un Acuerdo de Financiamiento por el monto acordado, cuya efectividad quedaba condicionada al cumplimiento de la totalidad de los requerimientos fijados en el Reglamento Operativo y en dicho Acuerdo. Opcionalmente el Titular del Subsidio podía solicitar hasta un 25% como

máximo del ítem correspondiente a mano de obra, el cual era descontado proporcionalmente al avance de obra.

El monto de los desembolsos subsiguientes se efectuaba contra avance de obra, mediante certificación mensual. Toda esta documentación era presentada al ENOHSA por el Titular del Subsidio. Para efectuar dichos desembolsos, por parte del ENOHSA, los Titulares del Subsidio tenían que haber rendido la totalidad de los montos ejecutados hasta la certificación anterior; y encontrarse aprobada dicha rendición por el ENOHSA.

Por lo expuesto, todos los montos que se transferían debían contar con la emisión y la aprobación previa de los certificados de Inicio de Obra, Acta de Medición y Certificación de Obra, y Final de Obra.

3.3.

Descripción de los *componentes* mediante los cuales se estructura el *Instrumento de Gestión Estatal* del programa Agua más Trabajo

Una vez reconstruido el funcionamiento de la política estatal sobre el cual se va a realizar el análisis instrumental, es necesario identificar y describir los *componentes* sobre los cuales se estructura, en la formalidad, la política estatal, es decir: los actores institucionales, sociales, e individuales; estructuras administrativas, operativas, de decisión, de evaluación, etc.; instrumentos normativos, reglamentos operativos, leyes, decretos, normativas, etc.; así como algún tipo de herramientas de gestión, mediante las cuales la política se dispone a materializar las decisiones tomadas en su diseño. En este proceso cumplen un papel central los reglamentos operativos, como las cuestiones normativas o administrativas, ya que son los que definen desde la formulación del programa el rol (en términos formales) de cada *componente*.

En el caso del programa Agua más Trabajo (A+T), al reconstruir su funcionamiento, es posible identificar los siguientes *componentes* por los cuales se estructura la política estatal:

1. *ENOHSA*

Es el Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, depende de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, que dependía del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública, y Servicios de la Nación (MINPLAN). Fue creado para promover, financiar y ejecutar programas y proyectos de infraestructura destinados a mejorar el abastecimiento de agua potable y la cobertura de alcantarillado a nivel nacional. Es el responsable del Programa Agua más trabajo (A+T).

2. *Subsidio*

El programa financiará bajo la modalidad de *subsidio* la ejecución de proyectos de obras de expansión del servicio de agua potable o desagües cloacales. El *ENOHSA* suscribirá con El o Los Titulares según corresponda un Acuerdo de Financiamiento por el monto acordado, cuya efectividad quedará condicionada al cumplimiento de la totalidad de los requerimientos fijados en el presente Reglamento y lo que en particular se fije en dicho Acuerdo.

Con posterioridad a la firma del Acuerdo y en forma previa al primer desembolso, El o Los Titular/es del Subsidio deberán presentar la siguiente documentación establecida en el punto 11.1. referida al titular del subsidio, Componente I, la Obra. 1) Copia del Contrato de Locación de Obra suscripto con la Cooperativa de Trabajo. 2) Copia de los Contratos de Locación de Obra suscriptos con el profesional que asumirá la Dirección de Obra y con el Asistente de Obra. 3) Copia del acta de constitución, del estatuto social y del acta de designación de autoridades de la Cooperativa. Copia del instrumento de inscripción emitido por el INAES (matrícula) 4) Clave Única de Identificación

Tributaria de la Cooperativa. Una vez aprobada la documentación presentada al ENOHSA se podrá dar inicio a la obra. (Reglamento Operativo, ENOHSA, 2007)

3. *Componente I (Obra) y el Componente II (Materiales)*

El Programa contempla el financiamiento del cien por ciento (100%) de los siguientes componentes.

- *Componente I Obra:* 1. Gastos Generales de las *Cooperativas*: pago por el plazo de la obra aprobado en el proyecto del monotributo con carácter de Efector Social para los cooperativistas; seguro de vida y accidentes para ellos; gastos administrativos y contables; seguro de obra contra terceros; gastos bancarios. 2. Equipamiento y elementos mínimos de trabajo necesarios para la construcción de la obra. Este ítem se financiará en la primera obra que ejecute una Cooperativa. Asimismo, se podrá autorizar la adquisición de equipamiento adicional, cuando las características de las obras así lo justifiquen. 3. Capacitación y entrenamiento laboral. 4. Materiales para obra civil de acuerdo al Proyecto. 5. Cartel de obra. 6. Mano de obra, incluidas cuando correspondieren las previsiones por coeficiente por condición de suelo y premio por productividad, como así también otro tipo de compensación que quedará sujeta a aprobación previa por parte del ENOHSA. 7. Honorarios correspondientes al Director y Asistente de obra. 8. De modo extraordinario, el ENOHSA podrá autorizar excepcionalmente, y cuando el carácter de las obras así lo requiera, la contratación de equipamiento o maquinaria para asistir a la ejecución de esta.
- *Componente II Materiales:* 1. Materiales de línea, podrán ser adquiridos por el Prestador de Servicio o el Titular del Subsidio. Se lista una serie

de materiales plausibles de financiamiento, donde se detalla el tipo y la cantidad (a modo de ejemplo: palas de punta 9, palas anchas 12, picos punta-pala 4, maza 10 kg 1, pisones 2, metro doble 2, pomada albañil 1, bomba achique 1, arco de sierra y sierra 1, corta hierro 1, raspador manual 1, mini clamp 1, maxi clamp 1, alineador 50 mm/180 mm 1, posicionador para servicios CP o UP 1, accesorios para ramales UP 1, tijera chica 1, tijera grande 1, cortadora circular 40 mm/ 63 mm 1, cortadora circular 90 mm/125 mm 1, prensa chica 1, prensa grande 1, entre otros.)

4. *Acuerdo Marco (AM):*

Es una instancia administrativa desde la cual se vinculan las partes en pos de un objetivo definido previamente por la formulación del Programa A+T. Los distintos proyectos se desarrollan con base en los acuerdos establecidos y firmados previamente por todas las partes que hacen vida en la ejecución de la obra. En particular, los Acuerdo Marco que se celebran entre AySA, los municipios del Área de Acción de AySA, y el ENOHSA.

Mediante este acuerdo general, las partes se comprometen a llevar adelante todas las acciones necesarias para la ejecución del proyecto Agua + Trabajo. Se firma un *AM* por cada obra que se ejecutará por Agua + Trabajo, que especifica el destino de los fondos transferidos y los términos y condiciones en que se realiza la transferencia.

5. *Unidad Ejecutora (UE)*

El componente *Unidad Ejecutora* tiene por definición normativa una clara función operativa de las acciones del programa. Tiene la responsabilidad de ejercer las funciones de Titular del Subsidio y Ente Ejecutor de las obras financiadas por el Programa. Además de identificar y organizar a los posibles

integrantes de las Cooperativas, y el área de expansión de los servicios, será responsable de la ejecución y certificación de las obras.

Los Titulares del Subsidio serán los únicos y exclusivos responsables de la calidad técnica del proyecto y la ejecución de los trabajos. A su vez, son los únicos responsables por todos los daños y perjuicios que se pudieran derivar de la construcción de la obra, incluyendo, pero no limitando, a aquellos provenientes de fallas operativas o constructivas devenidas de errores de cálculo o de la ejecución de las obras.

Por otra parte, se obligan a responder frente a cualquier reclamo de terceros derivados de las obras que se ejecutarán en el marco del presente Programa, aún respecto de hechos que pudieren considerarse caso fortuito o fuerza mayor, manteniendo indemne al ENOHSA.

Responsabilidad del Titular del Subsidio: 1. Conformación de una Unidad Ejecutora acorde a la necesidad de gestión de las obras. 2. Asegurar mediante profesionales y técnicos idóneos la dirección técnica administrativa de la obra. 3. Los medios para el acopio y la logística para la entrega de los materiales de la obra en el lugar de ejecución (ítem correspondiente al Titular del Subsidio Componente II - Materiales) (Reglamento Operativo, ENOHSA, 2007).

6. Reglamento Operativo (RO)

Es un instrumento normativo, dirigido a asegurar el cumplimiento de los objetivos del Programa. Es para el uso del Ejecutor y funcionarios que participan en las diferentes áreas en la ejecución del Programa. En él se detallan aspectos centrales de la política, como quién está a cargo de la implementación y coordinación del programa; los objetivos; los ámbitos de

aplicación y población beneficiaria de las obras; las obras financiadas por el programa; los titulares del subsidio; la conformación del Ente Ejecutor; la función del prestador del servicio; el esquema de financiamiento; y el modo de participación de los diferentes actores institucionales que están involucrados.

7. Prestador del Servicio

Agua y Saneamientos Argentinos S.A. (AySA) es la empresa concesionaria de servicios públicos de agua potable y tratamiento de desagües cloacales. Es la sucesora de Aguas Argentinas (activa de 1993 a 2006), que a su vez sucedió a Obras Sanitarias de la Nación (OSN), fundada en 1912 y privatizada en 1993.

En la actualidad AySA brinda servicios a la población de la Ciudad de Buenos Aires y a veintiséis partidos de la provincia de Buenos Aires, en el Gran Buenos Aires. Las responsabilidades de AySA en el programa incluyen:

- Evaluar la factibilidad técnica de las propuestas de los municipios para la extensión de las redes.
- Capacitar a las cooperativas de trabajo mediante el convenio de cooperación con el INAES.
- Realizar la logística de distribución de materiales para las obras y transferir los fondos según avance de obra.
- Elaborar toda la documentación técnica conforme a obra.
- Supervisar técnicamente las obras en curso (redes y pozos).
- Acompañar a los vecinos en la conexión al servicio realizando actividades de información, concientización, difusión y capacitación.
- Recibir y habilitar las obras.

8. *Cooperativas de Trabajo*

Las cooperativas eran los grupos de trabajadores y trabajadoras que se organizaron, con el apoyo del municipio y AySA, para la realización de las obras. Estaban conformadas por vecinos y vecinas de la comunidad en donde se desarrollaron los módulos. Cada cooperativa está integrada por dieciséis (16) ciudadanos/as desocupados/as o beneficiarios/as de planes sociales. Son conformadas en el marco de este programa y serán responsables de la construcción de las obras. Aportan la mano de obra para su ejecución. Reciben una remuneración según el grado de avance mensual de las obras. El Instituto Nacional de Economía Social (INAES) acompaña el proceso de inscripción y conformación de cada cooperativa, ofreciendo capacitación en aspectos legales y administrativos.

9. *Plan de Obra*

El *Plan de Obra* es definido por la *UE*, debe contar con la asistencia del *Prestador del Servicio* de agua potable (AySA, en el caso de nuestra investigación), quien está obligado a colaborar en la identificación del área de expansión de los servicios. De esta forma, el municipio es el encargado de identificar las obras prioritarias sobre la base de los datos de salud pública. Los proyectos se desarrollaron por módulos, que abarcaron una obra de expansión de entre 3000 y 5000 metros de cañería a instalar en un período de seis a nueve meses.

10. *Director y Asistente Técnico*

Cada obra contará con un *Director de Obra*, que deberá ser un ingeniero u otro profesional con competencia en obras de expansión del Servicio de agua potable o desagües cloacales, y un *Asistente Técnico*, quién deberá ser un Maestro Mayor de Obras o Idóneo, con experiencia acreditada en obras de este tipo.

11. Acta de Medición y Certificación de Obra, y Final de Obra

Son instancias administrativas que establecen el programa como mecanismo único de certificación de obra. De esta certificación depende el pago que realizan los municipios (con fondos transferidos por AySA) sobre la base del avance de obra logrado en el mes. Los certificados de obra son firmados por el director de obra, el presidente de la cooperativa y el inspector de obra de AySA. Esta triple verificación busca asegurar el control permanente y la transparencia del proceso.

3.4.

La construcción del Diagrama de funcionamiento del Instrumento de Gestión Estatal del programa Agua más Trabajo

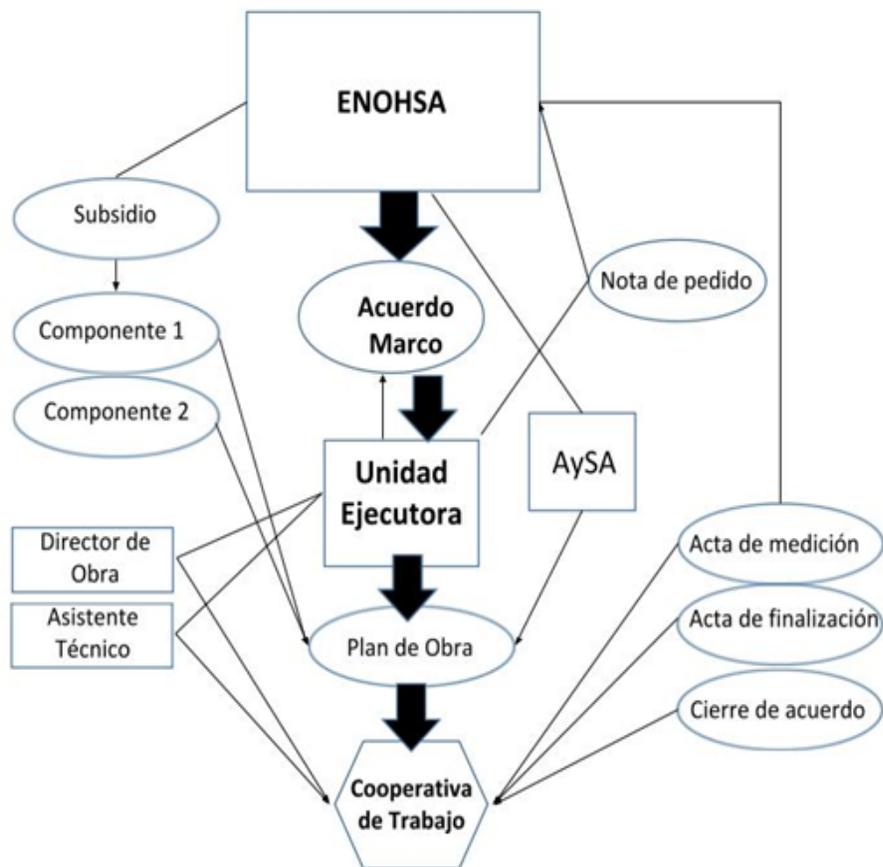
El *Diagrama de funcionamiento (DF)* nos permite esquematizar la trama conformada por los componentes heterogéneos que forman parte del *IGE* del programa Agua más Trabajo. Un “mapeo” del *IGE* que enmarca nuestro análisis en los *componentes* y su posicionamiento dentro del dispositivo. Esta herramienta analítica nos permite generar presunciones, que se ponen en “juego” en el trabajo de campo, y se van contrastando sincrónicamente.

En él, puede observarse la orientación que dentro de la trama del *IGE* se les imprime a los diferentes *componentes*. A partir de esta operación analítica, resulta una esquematización que nos permite posicionar internamente cada *componente* del instrumento. De este posicionamiento se pueden empezar a inferir no sólo las tensiones con los demás *componentes*, sino la forma en que “opera” tácticamente. Es decir, el sentido que tiene su acción hacia el interior del *IGE*.

A continuación, presentamos el *Diagrama de Funcionamiento* construido a partir de la normativa en la cual se encuadra el programa A+T.

Este intento de modelización, por demás esquemático, nos sirve para empezar a descifrar la trama de *componentes* heterogéneos y la función que desde la reglamentación se le otorga a cada *componente* del *IGE*.

Diagrama de Funcionamiento del IGE del programa A+T



-  Actores institucionales, sociales, e individuales; estructuras administrativas, operativas, de decisión, de evaluación, etc.
-  Instrumentos normativos, reglamentos operativos, leyes, decretos, normativas, etc.
-  Tecnologías de gestión.
-  Circuito con acción con sentido
-  Interconexión

3.5.

Análisis del Instrumento de Gestión Estatal del programa “Agua más Trabajo”

Una vez identificados los *componentes* del *Instrumento de Gestión Estatal* que estructura el programa “Agua más Trabajo”, es necesario empezar a analizarlos, en relación con su dinámica interna. A partir de la reconstrucción del funcionamiento de la política estatal, se pueden determinar los *componentes* sobre los cuales se va a centrar el análisis instrumental del *IGE*. Un “mapeo” del *IGE* que nos permite enmarcar nuestro análisis no sólo en los *componentes* sino principalmente en su posicionamiento y conexiones e interconexiones dentro del instrumento, más allá de su definición formal.

Como describimos en el capítulo 1, la etapa final del *Método de Análisis* tiene como objetivo —una vez reconstruido el funcionamiento de la política estatal, e identificados y descritos sus principales *componentes*— analizar el funcionamiento del *Instrumento de Gestión Estatal*. Un tipo de abordaje que hace foco en la dinámica (interna y externa) del instrumento, buscando una comprensión general de este.

Para esta tarea, es necesario analizar cada uno de los *componentes* por los cuales se estructura el instrumento, buscando analizar su funcionamiento táctico, sus atributos, sus conexiones e interconexiones hacia el interior del *IGE* utilizando como soporte conceptual el marco teórico y la propia definición asumida en el capítulo anterior.

Por eso resulta importante atravesar al análisis por la pregunta de investigación, a los fines de “guiar” las indagaciones nuestras analíticas. Porque si bien se realizará un análisis del funcionamiento del instrumento y

sus componentes, es necesario que se oriente dicha indagación hacia las necesidades de la estructura investigativa.

3.5.a.

Análisis del componente “Acuerdo Marco” en el IGE del programa Agua más Trabajo

Comenzamos nuestro análisis abordando un componente central en el modo en que se estructura el *IGE* del programa A+T, que es el *Acuerdo Marco (AM)*. Desde el punto de vista normativo, el *AM* es una instancia administrativa desde la cual se vinculan las partes en pos de un objetivo definido previamente por la formulación del Programa A+T. Esto se describe en el contenido de dicho acuerdo, que se regirá por las cláusulas que a continuación se transcriben:

PRIMERA: Las Partes se comprometen a llevar adelante todas las acciones necesarias para la ejecución de obras en el marco del Programa AGUA + TRABAJO.

SEGUNDA: El ENOHSA realizará las gestiones necesarias tendientes a obtener la financiación para las obras a ejecutar en el marco del Programa.

TERCERA: La PROVINCIA/MUNICIPALIDAD se compromete a ejecutar las obras, a través de Cooperativas de Trabajo que se constituirán a tal efecto, toda vez que se cumplimenten la totalidad de

los requisitos establecidos en el Reglamento del PLAN.

CUARTA: LA EMPRESA se compromete a la realización de los proyectos para su presentación por parte de la MUNICIPALIDAD ante el ENOHSA, y la gestión para la adquisición de los materiales de línea a ser subsidiados por el ENOHSA, para la ejecución de las obras.

Las Partes, previa lectura y ratificación, firman TRES (3) ejemplares de un mismo tenor y a un solo efecto en la Ciudad dea los días del mes de de 200...

Si bien se trata de un *componente*, que muchas veces es utilizado en la gestión pública como una instancia más que nada formal, en el caso del programa A+T el *Acuerdo Marco* (y el Reglamento Operativo que adjunta) es un componente central y definitivo al momento de: determinar el modo en que se vinculan diferentes niveles de la administración pública; definir las principales acciones que se realizarán; distribuir obligaciones y responsabilidades de cada actor que participa de la política; disponer la estructura administrativa y operativa por la cual va a “circular” el funcionamiento del programa; precisar los términos de la duración y forma del trabajo entre las partes; y definir cuáles son las instancias de control y supervisión de las tareas; entre otras definiciones. Esto lo ubica como un *componente* esencial a la hora de explicar el tipo de funcionamiento que adquiere el programa.

A la vez, funciona como un componente de mucha importancia para el Estado Nacional Argentino, ya que le permite definir discrecionalmente con

qué nivel de la gestión pública se implementa el programa. En este caso, al tratarse de una política estatal que se inició en la provincia de Buenos Aires, se podría haber pensado en establecer un acuerdo con el gobierno provincial para luego, mediante la intervención de esta instancia de gobierno, articular acciones en el nivel local de gestión. Sin embargo, es la propia definición de este *componente* el que le otorga al ENA la “capacidad/posibilidad” de operar directamente con los municipios, sin necesidad de mediar esa relación por el gobierno de la provincia.

Esta definición estratégica del Estado Nacional aparece plasmada en el programa A+T, cuando se define como “posibles” *organismos ejecutores* a los niveles de gobierno municipal o provincial indistintamente. En su propio Reglamento Operativo, señala que

Las Partes se comprometen a llevar adelante todas las acciones necesarias para la ejecución de obras en el marco del Programa A+T. El ENOHSA realizará las gestiones necesarias tendientes a obtener la financiación para las obras a ejecutar en el marco del Programa. La PROVINCIA/MUNICIPALIDAD se compromete a ejecutar las obras, a través de Cooperativas de Trabajo que se constituirán a tal efecto, toda vez que se cumplimenten la totalidad de los requisitos establecidos en el Reglamento del Plan (ENOHSA, 2004).

El reglamento expresa claramente que existe la posibilidad o la capacidad de que puedan participar indistintamente de la gestión del A+T cualquiera de los niveles de la administración pública. Es decir, no es necesario

que el Gobierno Provincial haya acordado su incorporación a la política para que un municipio sea incluido en ella.

Este resulta un elemento central para el análisis de cómo se configuró el vínculo entre los diferentes niveles de la gestión estatal, por varios aspectos.

Primero, esto pone en evidencia la transformación que tuvo el histórico papel de mediación de los gobiernos provinciales entre el Estado Nacional y los municipios. Papel que le otorgaba a los gobernadores (y en algunos casos a senadores o diputados nacionales) un espacio de “juego” y de articulación política nada despreciable en la relación con el poder central y especialmente con los gobiernos locales. Segundo, ressignifica el rol de los intendentes como posibles interlocutores del nivel nacional, más allá de la participación de la instancia provincial en la gestión de la política. Es decir, en la formulación de la política, los gobiernos provinciales y los municipios no solamente son “igualados” por el Estado Nacional, sino que los dos niveles tienen la misma posibilidad de transformarse en *organismo executor*. Esto le permite al ENA, además de definir las atribuciones de la instancia de aplicación, determinar qué actor institucional se incorpora (o no) a la gestión del programa.

Esto está claramente descrito en una entrevista con el responsable del programa A+T del distrito donde surgió la idea y se puso en marcha por primera vez el Programa. Más allá de la anécdota biográfica sobre la política, nos interesó el testimonio, por tratarse de un testigo clave de la génesis de esta, es decir, un testimonio revelador sobre cómo se decidió qué actores institucionales participarían y cuál sería su rol una vez puesta en funcionamiento. Nos dijo:

No, la provincia acá nunca metió un bocado.
Cuando se pensó el Programa en esa reunión en el
Ministerio de Planificación Nacional, ni se la tuvo

en cuenta como actor, y eso que sabíamos que la provincia tenía un buen programa de aguas. Después, una vez puesto en marcha, nosotros nunca tratamos con la Provincia (en los convenios tampoco participa). Yo creo que esto es lo nuevo que generó el Gobierno Nacional, y es el hecho de poder hacer convenios directamente con los municipios. Para mí, para el Gobierno las provincias eran un obstáculo. Pensar en girar los fondos a las provincias y que estas se les giren a los municipios, mmm... (A+T / M5)

Es interesante analizar el hecho de que a pesar de contar la provincia de Buenos Aires con un ministerio⁴⁷ con clara incumbencia sobre el tema, no hayan existido instancias o acciones de articulación (o por lo menos de participación) de organismos provinciales. Mucho más llamativo es que en ese momento existiera un organismo que abordaba temáticas muy semejantes a las de las políticas nacionales, cuando no las mismas⁴⁸. Esto refuerza la idea de *by pass* político/administrativo de parte del ENA para con el Gobierno de la provincia de Buenos Aires.

Anteriormente, se fueron desarrollando algunas ideas sobre la necesidad del nivel nacional de impactar y desplegar territorialmente sus políticas, así como su decisión estratégica de que sean los *organismos ejecutores* de vínculo con el territorio los encargados de lograr ese objetivo. Un

⁴⁷ En ese período existía el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, de quien dependía institucionalmente la Subsecretaría de Agua y Cloacas.

⁴⁸ Ver: Programa de Inclusión Laboral del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires; Plan Estratégico de la Dirección, Prov. de Serv. Públicos de Agua y Cloacas; Programa de Igualdad Productiva del Ministerio de Desarrollo Social. <http://www.gba.gov.ar/>

funcionario a cargo del programa -en otro municipio sobre el cual se trabajó en la investigación- fue muy claro al momento de expresar que

¿La Provincia? Fuera completamente del proyecto, no participa. Es muy marginal su aporte. Es la Nación, en relación directa con la unidad ejecutora del Municipio. Anteriormente, para que “no salte la bronca” le habían dado un pequeño cupo de cooperativas a la Provincia, y después creo que se lo sacaron (AT/M1).

Es reconocido el proceso de institucionalización -y la trayectoria- de los servicios de agua y saneamiento en la provincia de Buenos Aires, donde el Estado provincial cumple un importante rol en la promoción y prestación de los servicios desde fines del siglo XIX (al menos en una parte relevante de su territorio). En palabras de Isuani (2010), este proceso dio lugar a

(...) la creación de un conjunto de agencias estatales y la formación de una burocracia especializada para la gestión del agua y la provisión de los servicios que, con el correr del siglo anterior, se ha visto afectada por los vaivenes políticos, expresados en sucesivos procesos de descentralización, recentralización, privatización y estatización de los servicios (2012, p. 89).

En virtud del *expertise* y las capacidades institucionales dispuestas en el gobierno provincial para abordar la problemática del servicio de agua potable,

no parece descabellado pensar como alternativa a este formato de gestión un acuerdo entre el ENOHSA y el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires que establezca partidas para un fondo de desarrollo y extensión de los servicios de agua potable, en el que las prioridades y las formas de implementación sean definidos a partir del trabajo de los organismos que históricamente vienen trabajando en el tema.

El análisis de esta capacidad estratégica del Estado Nacional Argentino de poder establecer cuál es el nivel de la administración pública con el cual se van a realizar las acciones del A+T, nos habla de cómo se determinaban -a partir del IGE- las relaciones intergubernamentales hacia dentro del Estado.

Por otra parte, el tipo de estructuración del *IGE* diseñado con la capacidad de “saltarse” instancias de gestión estatal, hasta llegar al caso de obviarlas completamente, es heredera de las políticas implementadas en la Argentina en los años noventa por los organismos financieros internacionales de crédito. En muchas de las políticas implementadas en esa época, se establecían acuerdos por los cuales, en la mayoría de los casos, eran organizaciones de la sociedad civil (OSC) los depositarios de la gestión de los programas impulsados con financiamiento internacional (Gradín y Tiranti, 2012).

Por último, la imperiosa necesidad de financiamiento extra jurisdiccional que tienen tanto las provincias como los municipios en la Argentina hace que cualquier posibilidad de contar con fondos extrapresupuestarios funcione muchas veces como la única posibilidad de expandir sus posibilidades de desarrollar políticas estatales. Esto les quita a las instancias subnacionales de gobierno capacidad de acción y negociación con el Estado Nacional, especialmente a la hora de la definición de las políticas financiadas por el nivel central. El cuadro que se presenta a continuación es claro sobre la inequitativa participación, que existía en el período estudiado, sobre el gasto de cada nivel de la administración pública.

Cuadro 1

Gasto nacional, provincial y municipal total, como % del gasto público consolidado
Período 1983-2009

	2009*		2003**		1993**		1983**	
	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %	En N°	En %
Gasto nacional total	22.888	71,5	38.676	51,6	57.694	52,7	104.898	49,5
Gasto provincial total	7.806	24,4	29.622	39,5	43.197	39,4	90.254	42,6
Gasto municipal total	1.308	4,1	6.0696	8,9	8.842	7,9	16.450	7,7
Gasto consolidado	32.002	100	74.994	100	109.533	100	211.602	100

Fuente: Juan Manuel Abal Medina (2009). Elaboración sobre la base de información del Ministerio de Economía. * En miles de pesos. ** En millones de pesos.

En el caso de los municipios, esta situación es mucho más evidente. Debe recordarse que en la Argentina históricamente los gobiernos locales poseen una baja participación en el gasto público, ya que en términos comparativos el gasto municipal en el país se encuentra por debajo tanto de la media latinoamericana como de la media del mundo desarrollado.

Si a esto se le suma la dependencia de los municipios de fondos extra locales (debido a su bajo nivel de recaudación y a una estructura de gastos con una fuerte concentración de las erogaciones denominadas “corrientes”, fundamentalmente gastos en personal), se comprende claramente su necesidad de acceder a este tipo de políticas financiadas por el nivel nacional. De la misma forma, este escenario explica la capacidad del Estado Nacional Argentino para intervenir territorialmente con este tipo de políticas de implementación local e influir de forma determinante en las agendas de los gobiernos locales.

Por otra parte, la posibilidad de financiar políticas (como de no hacerlo o dejar de hacerlo) es, en este escenario de distribución presupuestaria, un instrumento de extrema fortaleza que posee el ENA a la hora de disputar poder interno dentro de los *IGE*. Capacidad que le permite fortalecer su posicionamiento no solo en relación con el nivel local (lo que resulta evidente), sino que de la misma manera lo hace en relación con los gobiernos provinciales.

Al observar el *Diagrama de funcionamiento* del *IGE* del A+T, el componente *Acuerdo Marco (AM)* aparece ubicado cercano al *ENOHSA*. Es necesario señalar que al tratarse de un *componente* que requiere la participación de dos contrapartes, la característica asimétrica de este tipo de vínculo lo ubica como un *componente* relevante en términos tácticos para el ENA.

A partir del *AM* (y su Reglamento Operativo) el Estado Nacional Argentino define con quién trabajar y con quién no hacerlo; establece el circuito administrativo y diferencia los roles y las responsabilidades de cada actor; define el tipo de acciones, los mecanismos de control, y los mecanismos sobre el modo y la forma de financiamiento; y define la estructura sobre la cual se va a gestionar el programa.

Si bien al momento de la implementación del programa estas “fronteras se cruzan” y siempre existen espacios para la negociación y la disputa política y de poder, es necesario en esta instancia analítica definir el rol táctico sobre el que se posiciona el componente *AM*, y vincularlo al sentido estratégico que el Estado Nacional le imprime a la política. El hecho de iniciar la gestión con un *AM* (diseñado por el ENA) que trae con su aceptación las condiciones de gestión de la política marca con fuerza el comienzo de un programa altamente “formateado” y estructurado, que más que pensar en una comunión de esfuerzos entre los actores institucionales, opera limitando fuertemente el terreno de acción del programa.

3.5.b.

Análisis del componente Unidad Ejecutora en el IGE del programa Agua más Trabajo

El *Reglamento Operativo* del programa A+T es preciso para definir quién será el titular del *Subsidio* —Municipio o Provincia—, quien deberá ejercer las funciones de Ente Ejecutor de las obras financiadas por el Programa, responsabilizándose del cumplimiento de las siguientes acciones:

- Conformará una *Unidad Ejecutora* acorde a la necesidad de gestión de las obras, y asegurará por medio de profesionales y técnicos idóneos su dirección técnica administrativa.
- Identificará y organizará a los posibles integrantes de las Cooperativas y prestará asistencia para su constitución de acuerdo a las condiciones fijadas por el Programa.
- Identificará el área de expansión de los servicios, conjuntamente con el Prestador, en función al riesgo sanitario involucrado y a las características socioeconómicas de la población beneficiaria de las obras.
- Será responsable de la ejecución y certificación de las obras.
- Habilitará una cuenta bancaria especial para la administración de los recursos afectados por el Programa correspondientes al Componente I - Obra. La administración de la cuenta estará bajo la responsabilidad del Titular del Subsidio, y sujeta a los controles que disponga el ENOHSA a los efectos de la verificación del cumplimiento de los objetivos del Programa y toda otra reglamentación a que esté sujeto el ENOHSA.
- Destinará los recursos transferidos por el ENOHSA al pago de los rubros financiados por el Programa, y efectuará las rendiciones en los términos y condiciones que establezca el Ente.

- Ejecutará las obras por medio de las Cooperativas creadas en el marco del Programa, de acuerdo al proyecto elaborado por el Prestador del Servicio.
- Dirigirá la ejecución de las obras, por medio de profesionales de la Ingeniería y personal asistente, Maestro Mayor de Obras o idóneo, ambos de idoneidad comprobada.
- Entregará las obras ejecutadas al Prestador del Servicio, en condiciones adecuadas para su operación y su mantenimiento, y será responsable de cumplir con las normativas sobre estudios de impacto ambiental para este tipo de obras que rijan en sus respectivos distritos.
- Propiciará el dictado de los actos legales y administrativos que correspondieren a efectos de disponer la exención de impuestos provinciales o municipales (en particular Ingresos Brutos), tasas municipales, cargos, contribuciones, cánones, o cualquier otra imposición que graven las obras que se ejecutarán o la actividad que desarrollan las Cooperativas.
- Propiciará el otorgamiento, con la mayor celeridad posible, de todas las aprobaciones legales, administrativas y ambientales vinculadas a los proyectos de obra que correspondieren de acuerdo a la legislación vigente en la jurisdicción provincial o municipal.

El *componente Unidad Ejecutora* tiene por definición normativa una clara función operativa de las acciones del programa. A diferencia de diseños de políticas que se apoyan en estructuras administrativas o institucionales existentes, ya sea porque el organismo a cargo cuenta con ellas o porque por medio de convenios se les pide a las instancias territoriales asumir desde su propia estructura la implementación del Programa, en el caso de las *UE* del A+T, se trata de estructuras creadas *ad hoc*, que dependen administrativamente

del programa, y donde es el mismo reglamento operativo del programa el que determina su modo de funcionamiento, sus obligaciones y sus responsabilidades. Siempre por fuera de la estructura municipal, ya que no está incluida en el organigrama —aunque depende políticamente del municipio—, la *UE* está sujeta a la reglamentación administrativa del programa. Es decir, se crea una estructura que tiene a cargo el funcionamiento del programa, a partir de un modelo de gestión definido por el programa y determinado por las funciones que trae consigo.

Una instancia de gestión territorial con sus características fundamentales predeterminadas, como: el tipo de acciones que se realizarán con el programa; la forma de vincular a quienes van a realizar las tareas; la forma de realizar las rendiciones al ENOHTA; los instrumentos de supervisión y control técnico de las obras; el modo de administrar los recursos del programa; y la responsabilidad legal y administrativa sobre las acciones.

En resumen, el MINPLAN se garantiza instancias operativas definidas por el programa y de estrecha dependencia administrativa y financiera de los organismos a cargo de la política estatal, lo que ubica al ENA en un rol central en torno a la definición del funcionamiento del A+T. Dicho “control” sobre el conjunto de las acciones está garantizado por la propia construcción del *IGE*. En este caso el componente *UE* refuerza tácticamente esta *centralidad*, pero no va a ser el único que opera en este sentido.

Si bien el mecanismo por medio del cual se incorpora la provincia o el municipio está fuertemente condicionado, su participación en la gestión del programa le permite ocupar un “rol” interesante para su dinámica institucional.

El *componente Unidad Ejecutora* funciona como “puerta de acceso” y “base material de operativización” de las políticas del Estado Nacional Argentino en el territorio. Esto los transforma en un espacio relevante, tanto para el nivel nacional como para el local. Desde el punto de vista de los gobiernos municipales, resulta evidente cómo su incorporación en estas

instancias del *IGE* del A+T le posibilita un espacio concreto de gestión (de políticas nacionales) que suma volumen a su agenda local y lo posiciona en un lugar privilegiado de intermediación entre las políticas del nivel nacional y el territorio.

Otra de las características de las *UE* es su perfil fuertemente orientado a la operativización de la política. Ese vínculo con el “día a día” de la implementación de las políticas convierte a las *UE* en instancias de gestión sumamente “interesantes” para los municipios debido a la posibilidad concreta de articular con el territorio las acciones que los programas traen consigo. Una de ellas es la posibilidad de la definición sobre el lugar en donde se realiza una obra, como dijo un funcionario local:

Nosotros marcamos la necesidad (el barrio donde realizar la obra de agua), y el Ministerio nos va diciendo si se puede o no hacer, y cuándo. Pero la política la decide el intendente, las cuestiones técnicas las vamos resolviendo con ellos (A+T /M1).

Es más que evidente que la posibilidad de definir las zonas de expansión del servicio de agua potable le otorga a las *UE* la posibilidad de entrar en contacto con los destinatarios de las obras, recuperando el papel decisorio, no ya del “qué” ni del “cómo”, sino del “dónde”. Esto trae una redefinición del papel de los gobiernos locales en relación con la agenda nacional. En palabras de otro funcionario local vinculado al programa:

Hay vecinos que piensan que es el municipio el que pone la conexión con el agua, porque el programa no se conoce mucho. Nosotros siempre remarcamos la importancia del Estado Nacional y de AySA, pero es

verdad que, si hay mala intención, se la podría “vender” como una obra exclusivamente del municipio. Pensá, ¿quién elige a los cooperativistas?, ¿quién define el lugar de la obra? y ¿quién es el que les explica a los vecinos qué, ¿cómo y cuándo se va a hacer? (A+T /M2)

Este proceso de “traducción” local de la política nacional habla del vínculo entre la política estatal y el territorio. Este lugar de intermediación entre la acción concreta que la política realiza y su destino o destinatario/a ubica al gobierno municipal como interlocutor privilegiado entre “la gente” y las políticas. “El que golpea la puerta”, “el portavoz”, “el que avisa”, “el que decide dónde” y “quién sí y quién no”, etc. son importantes tareas para funcionarios de gobiernos en los que la cercanía con la población (o la posibilidad de) es un elemento para nada despreciable.

La constitución de *UE*, diseñada por un ministerio del Estado Nacional, que hace pie en el territorio con una estructura de gestión “formateada” para el tipo de acciones que la política tiene preestablecida, es un instrumento clave para garantizar la *centralidad* en términos estratégicos del Estado Nacional Argentino.

A la vez, las *UE* se constituyen en importantes instancias no sólo para los municipios, que ven en el manejo de este elemento posibilidades de gestión, sino que aparecen como soportes técnicos y materiales del Estado Nacional ante la necesidad de garantizar (sin desprenderse del control del programa) el despliegue⁴⁹ y el impacto territorial de sus políticas.

⁴⁹ Ver Diccionario Real Academia, **despliegue**. 1. m. Acción y efecto de desplegar. 2. m. Exhibición, demostración. Despliegue de fuerzas, de riquezas, de conocimientos.

Por último, es importante analizar la intervención de los municipios en el *IGE* del A+T en relación con la construcción de herramientas de gestión por parte de un nivel de la administración pública (el municipal) que históricamente fue considerado el más “débil”, ya sea por escasez presupuestaria o por falta de una burocracia estable, preparada, y con alta cualificación (Tiranti, 2014).

Una primera mirada podría señalar cómo los niveles de “autonomía” de los municipios, en términos de capacidad para la definición sobre cuál y cómo es su política (lo cual no es menor), son fuertemente restringidos en el *IGE* del A+T. Sin embargo, este funcionamiento le permite al nivel local pequeños márgenes de acción en la implementación territorial de las políticas, y les asigna un perfil de gestión puramente operativo. Es importante detenernos en este punto, ya que podría ser una fuerte crítica por parte de las administraciones subnacionales el hecho de encontrar altamente “formateada” desde el nivel central la configuración de las *Unidades Ejecutoras*, ya que condicionan fuertemente el modo en que se incorporan a la gestión del programa. Las indagaciones realizadas a los funcionarios municipales nos mostraron otra mirada sobre el asunto:

Viene algo cerrado porque tiene que ser cerrado, porque tampoco puede ser..., a mí me sirve porque el plan ya está ajustado. Cuando arrancamos nosotros, AySA ya tenía cuatro años de implementación, y el plan se fue reajustando. Que el Programa esté cerrado nos benefició. El formato del A+T es ágil, los formularios nos organizan y facilitan todo (A+T /M1).

Por otra parte, el hecho de estar predeterminada la *UE*, con un claro plan de trabajo y acciones reforzadas por los demás componentes del *IGE*, se transforma en una importante ventaja en el momento de gestionar para equipos sin *expertise* en el tema y poca formación profesional en el área. El testimonio de un funcionario sobre cómo comenzó la gestión del programa en un municipio —que terminó siendo emblemático en cuanto a lo exitoso de su implementación—, fue claro al respecto:

Armamos un equipo de gestión... éramos cuatro. Pedro, Nadia era una chica que me hacía el despacho, y Nancy era maestra mayor de obra y estaba nombrada en el municipio. Me acuerdo que yo le hablé: “Tenemos este programa, ¿te animás?”. No teníamos oficina, ni camioneta, yo con mi auto y un compañero que ponía su camioneta F100 (A+T /M4).

Continúa diciendo, no sin emocionarse:

Yo no soy un profesional, no terminé ni el secundario. Capaz que acá hubiera estado un técnico o un ingeniero. Pero yo siempre lo digo... yo pude conducir este programa con sentido común y a veces es el sentido que más escasea. Y en estos años de gestión le conectamos el agua potable a casi medio millón de personas (A+T /M4).

Con la descripción y el análisis de los otros componentes que conforman el *IGE* del A+T se va abonando la idea de cómo el funcionamiento del programa está claramente condicionado por el modo en que se refuerza el instrumental definido en su formulación. Es claro que desde nuestra mirada esto no significa que la propia formulación normativa del programa genere, por sí sola, las condiciones de gestión que se pretenden. Es parte de cómo **los componentes adquieren fuerza a partir de insertarse en una trama que toma forma en la negociación o disputa de poder interno, ya que es muy posible que algunos componentes pueden traducirse de manera contraria al sentido en que fueron formulados, y sean resignificados a partir de un desequilibrio interno, para ser puestos en “juego” de manera diferente.**

Según el testimonio de un responsable del programa a nivel municipal, estas instancias de articulación entre los niveles nacionales y locales para la gestión de las políticas analizadas funcionan como escenarios que le permiten al nivel local un “cara a cara” con las autoridades nacionales plausible para “renegociar” plazos, formas, rendiciones, etcétera. En palabras del funcionario:

Nosotros incorporamos el uso de máquinas para excavar el suelo que tenía hormigón abajo, porque se rompían las palas. Fue resistido por el Ministerio (por el aumento del costo de la obra), pero al final lo aceptaron. En mi opinión, hay que agarrar las cosas como vienen y decir todo que sí, y después, una vez que firmás y está la plata depositada, empezar a plantear las modificaciones. Después, algunas cosas, sin que impliquen grandes cambios, se pueden negociar (A+T /M1).

En resumen, la relación claramente asimétrica que tienen los diferentes niveles de gestión (ya sea el Estado Nacional, provincial, y municipal) hacia dentro del IGE del A+T refuerza el posicionamiento del componente *UE* en relación con garantizar la operativización del programa.

Por otra parte, este esquema altamente estructurado de gestión de las *UE* es apropiado por las estructuras de los gobiernos municipales como un elemento “facilitador” de la gestión de un programa que aborda una problemática compleja técnica y administrativamente como la del Agua más trabajo.

3.5.c.

Análisis del componente “Cooperativas de Trabajo” (CT) en el IGE del programa Agua más Trabajo

Cómo se desarrolló en la introducción, el programa A+T tiene como objetivo aumentar la cantidad de personas con acceso a servicios de saneamiento básicos y generar un mecanismo de creación de empleo por medio de la constitución de *Cooperativas de Trabajo (CT)* que realizarán las obras. Cada cooperativa deberá estar integrada por dieciséis (16) ciudadanos desocupados o beneficiarios de planes sociales. Las cooperativas conformadas en el marco del presente Programa serán responsables de la construcción de las obras y estarán obligadas al cumplimiento de los siguientes requisitos:

- Constituirse de acuerdo a la legislación vigente y asumir la total y exclusiva responsabilidad del cumplimiento de todas las normativas legales, impositivas, laborales, previsionales y de cualquier otro tipo que rijan su accionar y la actividad que se desarrollará en el marco del presente Programa.

- Inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.
- Afectar los recursos del Programa al destino previsto y al pago de los conceptos financiados. Adquirir el equipamiento y los elementos de trabajo mínimo financiado por el Programa.
- Promover la capacitación y el entrenamiento laboral de sus integrantes.
- Construir la obra de acuerdo al proyecto aprobado, bajo la conducción y las instrucciones que reciba de la Dirección de Obra, asumiendo la total y exclusiva responsabilidad por la construcción de la obra, deslindando toda responsabilidad del ENOHSA.
- Hacer formal entrega de la obra construida a los Titulares del Subsidio o Prestador del Servicio.
- Reconocer en forma expresa la inexistencia de relación laboral de ningún tipo o naturaleza con el ENOHSA y con los Titulares del Subsidio, Municipio y con el Prestador de Servicio.
- Certificar y facturar los trabajos ejecutados en tiempo y forma.
- Gestionar ante la autoridad competente la exención al Impuesto a los Ingresos Brutos.

En el momento de diseñar una política pública destinada a extender el servicio de agua potable en un territorio, las alternativas pueden ser variadas, y las experiencias nacionales e internacionales así lo demuestran. Desde la formulación de un esquema de articulación público/privada, hasta la obra pública de impulso estatal, pasando por el subsidio de la empresa prestataria, son diferentes formatos -entre muchos- sobre cómo construir políticas estatales con el mismo objetivo, pero con diferente instrumental.

Para tratar de abonar nuestra hipótesis sobre el *sentido estratégico* que fue guiando al Estado Nacional Argentino en la construcción del programa

A+T, vamos a repasar algunas experiencias de políticas o acciones sobre la problemática del servicio de agua potable que muestran lo variopinto de las posibilidades sobre el tema. Veamos algunos ejemplos a los fines de profundizar nuestro planteo.

En nuestro país, existe la experiencia histórica de que varios de los servicios públicos en barrios populares o en nuevos asentamientos eran impulsados por entidades comunitarias, más conocidas como Sociedades de Fomento, que muchas veces asumían la tarea de la construcción de veredas, hasta la ampliación de la red de cables para la energía eléctrica o cañerías para el agua; colocación y mantenimiento de grifos; instalación de alumbrado público, apertura y mantenimiento de desagües, etc. (Brunstein, F. , 1992).

Un modelo de gestión del desarrollo urbano, de “abajo hacia arriba”, en el que instituciones intermedias gestionaban políticamente con los gobiernos locales la expansión territorial de los servicios, y en muchos de los casos eran los propios vecinos quienes realizaban parte de las tareas necesarias.

Es decir que la participación comunitaria y la “cogestión” en la cuestión de los servicios públicos tienen antecedentes directos. El caso emblemático, pensando en el programa A+T, es un programa que tenía en marcha la empresa de aguas que funcionaba como prestataria en el Gran Buenos Aires, lugar donde se implementó por primera vez. La empresa privatizada en 2003 (Aguas Argentinas S.A.) tenía en ejecución un programa denominado como el Modelo Participativo de Gestión o MPG. Según la empresa “el principio básico de este modelo es la participación entre todos los involucrados en la concesión, y particularmente la participación de las comunidades” (AA, 2000). En la fundamentación del programa se definía que era la empresa la que

(...) garantiza el seguimiento técnico de los trabajos y proporciona materiales de conexión

(tuberías, arquetas, válvulas) de la misma calidad que los del resto del área de la concesión. Durante los trabajos, el Municipio supervisará la construcción y proporcionará las herramientas y la maquinaria. AA y el Municipio garantizan un seguimiento diario de los trabajos. Con el modelo actual, la comunidad coopera con el proyecto proporcionando una parte de la mano de obra. En algunos casos, la Municipalidad puede contribuir al proyecto aportando trabajadores beneficiarios de planes de ayuda social (Aguas Argentinas, 2000).

Un funcionario a cargo del programa A+T del distrito donde se inició lo relataba de manera diferente:

No pasaron 20 días de la asunción, el 20 de diciembre, me dicen que me ponga a trabajar con la gente de aguas en un proyecto que se llamaba MPG (Modelo Participativo de Gestión). Yo me contacto con un francés, miembro de una ONG internacional. Me explica el programa, y era que, si había factibilidad de agua, la empresa te daba los materiales, el municipio ponía la dirección técnica y se hacía cargo de todos los problemas legales que significa tener una obra pública en la calle, y **el vecino que recibía la obra tenía que hacer la zanja**. Era un modelo muy de ONG que habían

aplicado en otro lugar del mundo... hasta el nombre
(A+T, M1).

Si bien la intención de describir el programa como antecedente no cumple otra función que la de enmarcar la decisión del Estado Nacional Argentino sobre el modo en que se construyó el A+T, una primera mirada (sin un análisis instrumental profundo) sobre la formulación del programa MPG nos permite acercar algunas conclusiones: se trataba de un programa en el que ni el Estado Nacional ni Provincial participaron; el destinatario del servicio tenía que aportar la “mano de obra” en una relación empresa/cliente bastante discutible; el municipio debía mediar esa relación con supervisión y aportes de herramientas; y por sobre todas las cosas el control en términos de gestión (y político) del programa estaba en manos de la empresa privatizada de Aguas Argentinas S.A.

El intento por recuperar la centralidad en términos estratégicos del Estado Nacional Argentino a partir del año 2003 lo llevaron a construir instrumentos de gestión diferentes que le permitieran recuperar una posición relevante en las grandes definiciones de las políticas estatales, tanto hacia “adentro” como hacia “fuera” del Estado. En un trabajo sobre el A+T realizado por Rossi (2011)⁵⁰, se hace referencia al origen de ese programa, lo que resulta muy esclarecedor para los objetivos del presente trabajo. Según se relata:

El 31 de diciembre de 2003 se efectúa un acto político en el Partido bonaerense de La Matanza presidido por el presidente Néstor Kirchner y funcionarios vinculados a la cartera del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y

⁵⁰ Rossi, Mariano (2011).

Servicios. El acto estaba organizado por dos organizaciones sociales con mucha presencia en el territorio por esa época: La Corriente Clasista y Combativa (CCC) y la Federación de Tierra y Vivienda (FTV). En esta actividad surgió la demanda explícita hacia las autoridades de la necesidad de contar con acceso a la red de agua potable y a las cloacas (Rossi, 2011, p. 10)

Sigue Rossi:

Fue entonces que a través de la constante articulación del Estado nacional con los movimientos sociales y con el trabajo con municipios se anunció el lanzamiento de un plan para extender las redes de agua potable a través de cooperativas de trabajo. La ejecución de las obras a través de cooperativas de trabajo responde a la necesidad de generar puestos de trabajo en la zona y a la positiva experiencia de la construcción de viviendas por cooperativas ya iniciadas con organizaciones sociales. Es decir, que el escenario social de esa época impulsaba a tratar de resolver problemáticas sociales de la forma más creativa posible. Si el Programa se anunció el 31 de diciembre del 2003, se tuvo apenas unos días de enero del 2004 para formular la ejecución de la misma. Se contó con muy poco tiempo por decisión política (Rossi, 2011, p. 11).

Resulta evidente que la necesidad de una respuesta política al problema de la falta de servicio de agua potable le exigió al MIPLAN diseñar una política que trabajara en dos dimensiones, la extensión del servicio y la generación de empleo. Para este último, se pensó en el componente *Cooperativas de Trabajo*.

Ahora bien, es importante señalar en este punto que, en la provincia de Buenos Aires, en el momento de la puesta en marcha del Programa A+T, existía desde hacía algunos años la Federación Provincial de Cooperativas de Agua Potable de Buenos Aires⁵¹, una institución de segundo grado, representativa de Cooperativas y Entidades de la Economía social prestadoras de servicios de agua potable y saneamiento en la provincia de Buenos Aires. Con experiencia en la actividad y una dinámica de gestión cooperativa que, especialmente en el interior de la provincia, garantizaba el acceso y el servicio de agua potable a grandes sectores de la población bonaerense. La incorporación de este actor en el esquema de gestión del programa, le hubiera permitido al Estado contar con un *know how* nada despreciable tratándose de una problemática tan compleja como son los servicios de agua potable.

Con esta introducción queremos graficar que la alternativa de que sean *Cooperativas de Trabajo* especialmente creadas para el programa A+T responde a una decisión estratégica del ENA, que estableció el formato de las unidades operativas del programa, priorizando un esquema de vinculación laboral ágil, rápido, y que administrativamente no implica un vínculo permanente con las instancias de gobierno involucradas, y respondieron al segundo objetivo del A+T, que era el de “generar un **mecanismo** de creación de empleo” (Reglamento Operativo, A+T).

⁵¹ FEDECAP - Federación de Cooperativas de Agua Potable y Saneamiento de la Provincia de Bs. As. Ltda. Creada en el mes de septiembre del 2000, inscrita en el Instituto provincial de acción cooperativa, Legajo N° 4.913 y el Instituto nacional de asociativismo y economía social, Matrícula 23.481.

Fue la experiencia de las Cooperativas de construcción de viviendas⁵² lo que funcionó como antecedente directo para construir un *componente* de afectación al programa a través del trabajo, que permitiera la incorporación laboral y técnica de sectores vulnerables de la población a la problemática del servicio de agua potable. El testimonio del funcionario municipal a cargo del armado del programa A+T del municipio impulsor de la política es revelador sobre esta cuestión:

Fuimos a una reunión con el Ministerio, así vestido como estoy ahora (el intendente me mandó a comprar un traje después cuando fuimos a la Rosada). Estábamos en una mesa larga, con los funcionarios del MIPLAN⁵³, y nos “tiran” que teníamos que armar 10 cooperativas de 16 integrantes. El secretario se para, y dice que teníamos mandato del intendente en armar 50. Se paró la reunión, había un funcionario muy importante que dijo que esperemos, habló con Néstor⁵⁴ y volvió y dijo: Están las 50 cooperativas. Y empezamos, esto empezó el 9 o 10 de marzo del 2004. El programa se presentó en Casa Rosada⁵⁵.
(A+T/ M4)

⁵² Ver en Acosta, M. y Raspall, T. (2008). La articulación de las cooperativas de vivienda con el Estado y otros actores sociales. *Documento de Trabajo*, 61.

⁵³ Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (Miplan).

⁵⁴ Se refiere a Néstor Kirchner, presidente de la Nación en ese momento.

⁵⁵ Sede del gobierno nacional.

Hacemos foco en esta decisión estratégica del ENA, para comprender nuestra mirada sobre el *funcionamiento táctico* del *componente CT*. Avancemos con algunas primeras aproximaciones sobre la cuestión.

Si bien las *Cooperativas de Trabajo* se conformaron con la asistencia del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)⁵⁶ y en la formalidad tienen un funcionamiento reglado por el esquema cooperativo, en la práctica se trató de un instrumento creado *ad hoc*, en que las prácticas cooperativas tuvieron un carácter exclusivamente formal. No se trataba de experiencias asociativas preexistentes sobre las cuales se descargaba la responsabilidad de llevar las obras adelante, sino que desde la *Unidad Ejecutora*, se decidía: quiénes integrarían cada unidad cooperativa; el Director y el Asistente técnico que conducirían las obras; el proyecto de extensión del servicio; la administración de los subsidios por medio de los cuales se financiarían los módulos del programa; el tipo de contrato de locación de servicios por el cual se regularía su relación administrativa y contractual con el programa. Esto les imprimió a las *cooperativas* una dependencia, no solo del programa, sino de la gestión municipal, que era quien decidía en última instancia qué cooperativas eran las que iban a ser incorporadas en cada tramo del proyecto que se presentaría al ENOHSA. Fue claro un funcionario municipal, cuando nos explicó que

Todos los libros administrativos de las cooperativas están en mi despacho, los llevamos nosotros con empleados administrativos y un contador. Es una tarea compleja, así que decidimos intervenir para que se hiciera bien prolijo. Los muchachos nos lo

⁵⁶ El INAES es el organismo del Estado Nacional que depende orgánicamente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y encargado de legislar, controlar y promover la economía social con respecto a cooperativas y mutuales.

piden, porque no conocen de cuestiones burocráticas (A+T/M2).

Otro elemento que les quita independencia y posibilidades de proyectarse como emprendimiento a futuro es la forma de financiamiento que propone el Programa. Si bien la cuestión será analizada de forma particular más adelante, es necesario incorporar un elemento central para la dinámica interna de las *CT*, al establecerse un financiamiento por medio de un subsidio, que es administrado por la *UE*, y que solo tiene posibilidad de financiar algunos rubros —predeterminados por el Programa— vinculados a las necesidades operativas del proyecto que se está llevando a cabo (sueldos, materiales, etc.). Esto impide que las *CT*, como unidades económicas autónomas, ingresen en un proceso de capitalización (por ejemplo, mediante la compra de maquinarias, etc.) que les permita proyectar su actividad más allá de las posibilidades que les brinda el A+T.

3.6.d.

Análisis de los componentes que intervienen en el financiamiento del IGE del programa Agua más Trabajo

En cualquier análisis instrumental de una política estatal, la gestión de los recursos económicos cumple un rol fundamental para comprender su funcionamiento. Más allá de tratarse de un *componente* estratégico que marca el “ritmo” de una política, es sin duda un elemento de refuerzo o debilitamiento de cualquier posición relativa hacia el interior del *IGE*.

En el Programa A+T, la definición y la gestión de los recursos financieros prevalecen en el ámbito del Estado Nacional Argentino, dejando para las instancias operativas de gestión local la administración de estos,

siempre mediada por varios de los *componentes* que forman parte del *IGE*. Estos *componentes* cumplen la *función táctica* de demarcar los límites y el formato de los gastos (casi siempre operativos) que se pueden y deben realizar por parte de las *UE*.

El primer *componente* del *IGE* que interviene en cómo se estructura el esquema de financiamiento del programa es el *Acuerdo Marco (AM)*, que fue descrito anteriormente. Luego de que los titulares del subsidio inician la gestión del financiamiento con la presentación de una *Nota* al ENOHSA, en la cual comunican el área de expansión del servicio (de acuerdo al modelo de nota obrante en el reglamento operativo). El financiamiento se otorga a la *Unidad Ejecutora*, que si bien está constituida desde el municipio o la provincia, no depende administrativamente del nivel de gestión que la asume. Es decir que no se trata de una partida presupuestaria municipal/provincial sino de un *Subsidio* a la *UE*, que a la vez está formateado por el *Componente 1 (Obra)* y el *Componente 2 (Materiales)*, que determinan el detalle de lo que se puede financiar con cada uno. Es decir que si bien los titulares del *Subsidio* (en este caso la *UE*) serán los únicos y exclusivos responsables de la calidad técnica del proyecto y la ejecución de los trabajos, no tienen poder discrecional sobre el manejo de los recursos financieros, ya que los rubros de gastos están definidos anteriormente por los *Componentes 1 y 2* (ENOHSA, 2010).

A la vez el esquema de financiamiento está sujeto a las etapas y los certificados que exige el programa para cumplir con los objetivos definidos por el ENOHSA. Según el reglamento operativo del A+T, el primer desembolso se llamará *Certificado 0*, y estará integrado por los montos que correspondan a:

- 100% del ítem Equipamiento.
- 100% del ítem Apoyo y Movilización de Obra (Capacitación).
- 100% del ítem Cartel de Obra.
- 25% de materiales Varios.

Por otra parte, el monto de los desembolsos subsiguientes se efectuará contra avance de obra mediante certificación de obra mensual, y toda esta documentación será presentada al ENOHTSA por el Titular del Subsidio.

Es claro que existe un esquema de financiamiento muy estructurado, en relación con los márgenes de acción que tienen los actores institucionales incorporados (municipio o provincia), y fuertemente determinado por los *componentes* diseñados para su control y gestión. No solo los márgenes de decisión sobre cómo y dónde gastar los recursos son escasos, sino que el formato —que condicionan y refuerzan los componentes del *IGE*— obliga a una gestión puramente “administrativa” de los recursos.

Ahora bien, lo que parecería una limitación importante en términos de gestión para el nivel local, las entrevistas realizadas a funcionarios/as municipales y cooperativistas de zonas donde se implementó el programa nos dieron una mirada diferente sobre la cuestión:

Si a vos te dieran la plata, es decir un fondo para la implementación de un programa para abastecer de agua al distrito, ¿te parecería mejor? Y... para mí, el plan es bueno, lo marca la eficacia en la implementación y los resultados, puedes meterle algún retoque, pero algún retoque de forma... Aparte, si tenemos que gestionar la cantidad de plata que se destina a las obras, faltaría un equipo técnico que maneje temas de presupuesto, etc... y nosotros no lo tenemos en el área. Sobre que el programa defina todos los gastos que hay que hacer, facilitan las cosas, porque ya sabemos en qué gastar ¡y cómo!... (A+T /M1).

Es interesante resaltar que lo que aparece en el análisis como condicionamiento y limitación de las funciones y los márgenes de acción en relación con la gestión del financiamiento por parte del programa a las instancias locales es traducido de otra manera por los actores institucionales. Porque más allá de una valoración negativa sobre la forma en que operan los *componentes* en el *IGE* del A+T en relación con el esquema de financiamiento, para gobiernos con mayores grados de debilidad institucional aparece como elemento facilitador de la implementación del programa (Tiranti, 2014).

Por último, la forma en que se estructuró el *Instrumento de Gestión Estatal* mediante el cual se operativiza el programa Agua más Trabajo nos deja algunas conclusiones preliminares.

Tanto el *Acuerdo Marco*, como el formato de *Subsidio*, como la definición de los tipos y la forma de los gastos operativos mediante los *Componentes 1 y 2*, dan muestra clara de cómo operaron tácticamente hacia el interior del *IGE*. Por un lado, garantizando el control y la gestión de los recursos financieros por el nivel central del programa, relegando a las instancias territoriales al rol de administrar y operativizar las decisiones extra locales.

A su vez, el propio circuito administrativo de solicitud y la rendición de los subsidios refuerzan este sentido. Pero lo que podría ser caracterizado como una clara limitación en términos de participación en la gestión del programa de los actores institucionales que se incorporan a él, desde los equipos municipales, en muchos casos, fue traducido como una característica del *IGE* que facilita y fortalece las capacidades de gestión de instancias con menor fortaleza institucional y capacidad de conformación de equipos técnicos o administrativos.

Por otra parte, los mismos *componentes* analizados refuerzan el manejo de los “ritmos” de financiamiento, fortaleciendo el control político y

administrativo del nivel central en la gestión del financiamiento. Es interesante el mensaje de un intendente municipal al equipo del programa A+T sobre la implementación de este en su ciudad: “Yo necesito todo el distrito con agua y cloacas, si ustedes se traban con algo, me llaman a mí, y yo lo destrabo” (A+T / M4).

Sin duda, la capacidad de interlocución política de un intendente con los ministros nacionales es un elemento de peso a la hora de describir el funcionamiento del *IGE del A+T*, y seguramente sea determinante en el flujo y el ritmo del financiamiento de este. Pero lo que deja expuesta esta capacidad de “destrabar” —en términos de *funcionalidad táctica* del *IGE*— es la propia posibilidad que existe, a partir del control y gestión de los componentes que estructuran el esquema de financiamiento, de “trabarlo”. Esto no solo refuerza la posición relativa hacia el interior del *IGE del A+T* del Estado Nacional Argentino y de los mecanismos de control y gestión del esquema de financiamiento, sino que condiciona fuertemente el margen de gestión de las instancias locales o provinciales, que participan de la implementación del programa.

3.7.e.

Análisis de los componentes que intervienen en el control de la oferta en el IGE del programa Agua más Trabajo

Sin duda, la principal dificultad que enfrentó la implementación del programa Agua más Trabajo (A+T) en sus primeros momentos fue la de encontrar un formato que le permitiera al Estado Nacional Argentino construir plataformas operativas que tuvieran a cargo la implementación de la política estatal en el territorio y que a la vez le garantizaran el mayor impacto posible sobre la población objetivo. El desafío era más complejo ya

que se trataba de un programa que requería ciertos niveles de cualificación técnica, y un importante dispositivo laboral y de obras públicas.

A la vez, por la forma en que fue estructurado el *IGE del A+T*, la capacidad de control y de gestión del ente encargado de la política descansaba —mayormente— en cómo se configuraron los *componentes* que tenían a cargo la operatividad del programa. En este apartado vamos a recorrer el *IGE*, pero analizando el funcionamiento de los *componentes* que intervienen en el control y la gestión de la oferta del programa. Este desafío de gestión de la política no es menor, especialmente por tratarse de un programa nacional que dependía institucionalmente de un ministerio sin instancias de gestión territoriales, las cuales debieron constituirse *ad hoc* para la operativización del A+T.

En este punto, son las *Unidades Ejecutoras* quienes cumplen un importante rol táctico, pero que se encuentra reforzado por el accionar de varios de los componentes del *IGE*.

El *Plan de Obra* es definido por la *UE*⁵⁷, debe contar con la asistencia del *prestador del servicio* de agua potable (AySA, en el caso de nuestra investigación), quien está obligado a colaborar en la identificación del área de expansión de los servicios, en función al riesgo sanitario involucrado y las características socioeconómicas de la población beneficiaria de las obras. De la misma forma, lo debe hacer en la elaboración del proyecto técnico y el otorgamiento de la factibilidad técnica de la provisión del servicio. Este diseño del *IGE* incorpora al *prestador del servicio* como soporte técnico territorial, que interviene en apoyo de la *UE*. El circuito hacia “arriba” se cierra con la definición del ENOHSA, quien determina en última instancia si el proyecto se realiza o no.

⁵⁷ Los Titulares del Subsidio serán los únicos y exclusivos responsables de la calidad técnica del proyecto y la ejecución de los trabajos. (ENOHSA, 2010)

Por otra parte, el control técnico hacia “abajo” funciona sobre las *Cooperativas de trabajo* conformadas por la *UE*. Son varios los *componentes* del *IGE* que intervienen con el objetivo *táctico* de garantizar el control técnico del funcionamiento de las cooperativas.

El programa define la obligación de conformar un equipo técnico que consta de un *Director* y un *Asistente de Obra*. Según el reglamento operativo del programa, cada obra contará con un *Director de Obra*, que deberá ser un ingeniero u otro profesional con competencia en obras de expansión del Servicio de agua potable o desagües cloacales, y podrá dirigir hasta un máximo de cuatro (4) obras. Además, cada obra que vaya a ejecutarse contará con un *Asistente Técnico*, quién deberá ser un Maestro Mayor de Obras o Idóneo, con experiencia acreditada en obras de este tipo. Estas contrataciones definidas por la *UE*, y predeterminadas en el *IGE*, operan *tácticamente* sobre el *componente* de las *Cooperativas de Trabajo* demarcando drásticamente su campo de acción. Sin posibilidad de administrar el financiamiento, con limitaciones sobre el modo y la forma de realizar los gastos, excluyendo la posibilidad de financiar inversiones de capital (lo cual no es un dato menor) y con una supervisión técnica de carácter externo, seleccionada por la *UE* de quien dependen administrativamente.

Al rol que cumplen los *componentes Director y Asistente Técnico* lo refuerzan las *Actas de Medición, Finalización y Cierre* que establece el programa como mecanismo único de certificación de obra.

Dentro del primer día hábil del mes siguiente el Titular del Subsidio, conjuntamente con el Director de Obra, el Presidente de la cooperativa y el Representante del prestador, procederá a la medición

de la obra realizada en el mes, debiendo confeccionar el acta de medición respectiva. Dicha acta de medición refleja el avance físico de la obra del mes. El Titular del Subsidio confeccionará los certificados de obra ejecutada aplicando los precios unitarios al cómputo resultante de la medición mensual y los presentará al ENOHSA para su aprobación. Dichos certificados de obra se elaborarán dentro del día hábil siguiente a la medición. Este instrumento deberá estar suscripto por: El representante del Titular del Subsidio, el Director de Obra y el Presidente de la cooperativa (ENOHSA, 2010, p. 11).

En la propia definición de los *componentes*, se deja “traslucir” la *funcionalidad táctica* que ocupan las *Actas* en el funcionamiento del *IGE del A+T*. Por tratarse de *componentes* que certifican técnicamente todas las etapas de la obra (buscando garantizar el producto final), responsabilizan a los actores locales por su resultado, y se guardan la última instancia de aprobación para el nivel central.

Una instrumentación que no requiere instancias de control territoriales desliga al ENA de cualquier responsabilidad sobre la obra, pero se resguarda para sí la instancia final de aprobación o no del proyecto. En palabras de un funcionario de un importante distrito del conurbano bonaerense a cargo del A+T: “Si la obra no está ejecutada como debe estar, no se paga por AySA, si no está el certificado de prueba hidráulica, no se paga” (A+T/M3).

La necesidad de despliegue e impacto de la política por parte del Estado Nacional Argentino le exigió a este construir un *IGE* que le permitiera

garantizar tanto el desarrollo territorial de la política como los mecanismos de incorporación de trabajadores/as desocupados, los planes de obras con cierto grado de calificación técnica y eficiencia administrativa, pero sobre todo requirió que se le asegurara al ENA un rol determinante en el funcionamiento del programa y en la capacidad de garantizar la calidad de la oferta del mismo, y donde el peso operativo de las acciones recayera en instancias de gestión de mayor debilidad institucional.

Cumplen un rol importante en este sentido el *componente Director y Asistente de Obra* a los fines de garantizar calidad técnica en estructuras —como son las *cooperativas*— que fueron armadas para el programa con trabajadores y trabajadoras en la mayoría de los casos sin experiencia en el tema.

Por otro lado, el contrato de locación de servicio también es definido por el ENOHSA, estableciendo desde el ENA el modo de afectación de las *cooperativas* al programa. A su vez, la *Unidad Ejecutora* tiene la obligación de certificar la viabilidad del plan de obra como de cada Acta de seguimiento con el prestador del servicio, que se encuentra regulado por las Actas que verifican técnicamente cada etapa del desarrollo de la obra y le dan el visto bueno para su finalización y cobro total.

Es importante remarcar cómo la estructuración del *IGE del A+T* opera *tácticamente* en garantizar el control técnico de un programa a cargo de un ministerio nacional (MIPLAN) sin estructura territorial propia que pueda garantizar su implementación. Con *Unidades Ejecutoras* que responden administrativamente del programa, pero en términos “políticos” de las provincias o municipios que las conforman, y con *Cooperativas de trabajo* creadas *ad hoc*, sin *expertise* en el tema y donde el *componente* tiene como objetivo generar más un instrumento administrativo de afectación de los y las trabajadoras desocupadas que una instancia de organización productiva de carácter cooperativo.

3.6.

Conclusiones del capítulo

Como venimos afirmando desde el comienzo de esta investigación, el desafío estratégico del Estado Nacional Argentino de recuperar un rol central en la dinámica social de nuestro país obligó a la gestión nacional a reconfigurar su modo de gestión y de intervención. El análisis del *Instrumento de Gestión Estatal* del programa “Agua más Trabajo” nos deja algunas conclusiones en relación con estos objetivos estratégicos, interesantes para desarrollar.

De nuestro análisis sobre el funcionamiento del *IGE* surge que parte del herramental construido en el programa opera tácticamente en pos de garantizar la **centralidad del Estado Nacional Argentino**, en el marco de la implementación de la política. Especialmente, al reforzar el carácter asimétrico de la relación entre diferentes niveles de la administración pública, y fortaleciendo el rol del ENA en la definición estratégica del sentido del accionar estatal.

El *componente* del *Acuerdo Marco*, que posibilitó cierta flexibilidad en la definición de los actores involucrados, se transformó en un elemento central para el ENA, ya que no solo operó en la recuperación del carácter de interlocutor privilegiado ante los niveles provinciales o municipales, sino especialmente en la capacidad para definir “quién sí” y “quién no”. Por otra parte, se trata de un *componente* altamente “formateado” y estructurado, que opera limitando fuertemente el terreno de acción en el programa. La administración de los flujos de financiamiento refuerza este sentido, y el formato de *componente Subsidio* es un ejemplo cabal de esto último.

Por otra parte, existía el desafío estratégico por parte del ENA de garantizar el mayor **impacto de la política estatal A+T** sin contar con una estructura territorial propia, y en articulación —en muchos casos— con instancias de gobierno con escasas capacidades institucionales —como los

municipios— para implementar este tipo de políticas de expansión de la cobertura de la red de agua potable. Este condicionamiento, en relación con el esquema de gestión que se iba configurando, puso en valor una serie de *componentes* del *IGE* del A+T, que al momento de la implementación tuvieron fuerte incidencia en el logro de este objetivo estratégico. Como pudimos ver en el análisis del *IGE*, el formato del *componente Unidad Ejecutora* permitió garantizar la operativización del programa. Por otra parte, este esquema altamente estructurado de gestión de las *UE* fue apropiado por las estructuras de los gobiernos municipales como un elemento “facilitador” de la gestión de una problemática compleja técnica y administrativamente.

A su vez, la capacidad del ENA de controlar técnicamente la implementación del programa se reforzó a partir del funcionamiento de una serie de *componentes* que actuaron *tácticamente* en ese sentido, delimitando el margen de acción de los actores involucrados y formateando el menú de opciones. Un claro ejemplo son: los *Componentes 1 y 2*, que restringen fuertemente el uso del financiamiento; las funciones del *Director y el Asistente de obra* actuando como garantes del accionar de las *Cooperativas de trabajo*; el involucramiento de la prestataria en la supervisión y aprobación técnica de los planes de trabajo; y el resguardo en nivel central (ENOHSA) de las últimas instancias de decisión, que son claros ejemplos de cómo el *IGE* le permitía al Estado Nacional Argentino retener el control sobre la gestión del programa, más allá de no participar de las instancias operativas.

En otras palabras, es la forma en cómo se estructuró el *IGE* y el funcionamiento táctico de sus *componentes*, lo que en parte garantizó el impacto sobre la población objetivo y el control técnico de la oferta del programa. Dicho de otro modo, operatividad, pero con control técnico de la oferta.

Sin embargo, más allá de las limitaciones sobre los márgenes de acción de los organismos operativos, se fortalecieron las capacidades de gestión de las

instancias involucradas. Especialmente en los equipos vinculados con la gestión operativa del programa, ya que no solo desarrollaron *expertise* sobre la cuestión del agua potable, sino que fueron construyendo nuevos equipos y herramientas de gestión.

Por último, la necesidad de garantizar un **despliegue territorial de la política** que permita que la mayor cantidad de jurisdicciones (municipales o provinciales) se incorporen a ella, pero sin perder el control y la centralidad del ENA, tuvo que sortear un importante obstáculo: el de no contar desde el ENA con una estructura administrativa y de gestión territorial propia. Profundicemos este punto.

El hecho de que la mayor parte de la gestión operativa del A+T quedara en “manos” principalmente de las *Unidades Ejecutoras y de las Cooperativas de trabajo* configuró un esquema de gestión ágil y dinámico, que no solo le permitió al ENA sostener la “custodia” del programa y la garantía de su centralidad en la política, sino que posibilitó la construcción de estructuras territoriales de rápida formación, que garantizaron la implementación del A+T en diferentes contextos.

En un momento del capítulo, recreamos cómo en un despacho ministerial, y luego de la visita del presidente a un municipio, surge la idea de implementar un programa que aborde la cuestión del acceso al agua potable, pero que permita construir dispositivos de incorporación de mano de obra (en este caso desocupada) a la gestión de este. Decisión que implicaba: rapidez en su puesta en marcha; una articulación directa con el municipio (generando un *by pass* político y administrativo con la administración provincial y la prestataria del servicio de agua); el desarrollo de un esquema de gestión territorial que garantizara operativamente la implementación del programa; capacidades técnicas para poder abordar la complejidad del tema por parte de los organismos ejecutores; y todo sin perder por parte del Estado Nacional

Argentino su objetivo de recuperar su centralidad en relación con las decisiones estratégicas y su presencia en la dinámica social y política.

Impacto, despliegue y centralidad. Desafíos estratégicos para un Estado Nacional Argentino que se encontraba en un fuerte proceso de reconfiguración de su rol. El análisis del *Instrumento de Gestión Estatal* construido para la puesta en marcha del programa Agua más Trabajo dio cuenta de cómo estos objetivos desde sus comienzos operaron sobre el “sentido” de esta política estatal y condicionaron el funcionamiento táctico de sus *componentes*.

Capítulo 4

El análisis instrumental del Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT) desde el concepto de *Instrumento de Gestión Estatal (IGE)*

4.1.

Introducción

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT) se creó el 13 de mayo de 2008 mediante un decreto del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), en el marco del Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo” que encerraba un conjunto de políticas tendientes a favorecer la creación de empleo genuino, así como la transformación de programas asistenciales en políticas de integración social y productiva de la población desocupada. Siguiendo a Oscar Madoery,

La política del MTEySS desde 2003 ha girado en torno a una idea de Estado presente para atender los temas vinculados con el empleo. Y esta política se estructuró en torno a tres ejes centrales: la política de ingresos, el fortalecimiento de las instituciones de trabajo y la política de empleo (2010, p. 21).

El objetivo que se planteó el JMMT era el de generar oportunidades de inclusión social y laboral para los jóvenes mediante acciones integradas, que les permitieran construir el perfil profesional en el cual desearan desempeñarse,

finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y prácticas calificadoras en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo.

Podían participar en el programa las y los jóvenes de dieciocho (18) a veinticuatro (24) años de edad, que tuvieran residencia permanente en el país, no hubieran completado el nivel primario o secundario de educación formal obligatoria y se encontraran en situación de desempleo. (Forteza, 2012; Neffa, 2012; Res. 497/08 MTEySS).

La primera prestación que proponía el Programa eran los Talleres de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POI). Durante su desarrollo, los jóvenes contaban con el asesoramiento de un orientador o tutor que les brindaba los elementos necesarios para la identificación de: 1) sus intereses, sus necesidades y sus prioridades; 2) las particularidades de su entorno social y productivo; 3) la revalorización de los saberes y de las habilidades para el trabajo, que se hubieran adquirido en distintos espacios de aprendizaje y experiencia; y 4) estrategias adecuadas para planificar y desarrollar su camino de búsqueda, formación y acceso al empleo.

Con el cumplimiento de la asistencia a los talleres de este módulo, cada joven recibía una ayuda monetaria por mes por un plazo máximo de seis meses. A partir de esta instancia, los jóvenes podían elegir entre: la formación para la certificación de estudios primarios o secundarios; la realización de cursos de formación profesional; los y las jóvenes que habían tenido experiencia laboral previa podían ser evaluados y certificados en las competencias laborales que habían desarrollado en el ejercicio de esa ocupación; el desarrollo de un emprendimiento independiente o pequeña empresa, en forma individual o asociativa; realizar prácticas calificadoras en ambientes de trabajo. Paralelamente, los y las jóvenes recibían asistencia para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo.

La puesta en marcha y ejecución del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo requería de la participación y coordinación de acciones de un conjunto de actores e instituciones, públicas y privadas, de nivel nacional, provincial y municipal, quienes se involucraron mediante la firma de Acuerdos Territoriales y Sectoriales.

El Programa comenzó su ejecución de forma gradual en algunos municipios del país⁵⁸. Para adherirse a él, el municipio debía contar con una Oficina de Empleo Municipal (OEM) que formara parte de la Red de Servicios de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. A la vez, la Oficina Municipal de Empleo debía tener un Área de Empleo para Jóvenes con un equipo especializado para la atención de jóvenes (orientador/a, tutores, capacitadores/as, relacionistas con empresas) detallado en el manual de procedimientos del Ministerio.

La OEM debía estar compuesta por técnicos capacitados en las funciones de coordinación, recepción, orientación, capacitación para la búsqueda de empleo y promoción de los servicios de intermediación laboral y en la utilización de los servicios disponibles en el portal informático de la Secretaría de Empleo⁵⁹. El Área de Empleo para Jóvenes en la OEM debía contar con un equipo especializado para la atención de los jóvenes. Éste debía estar integrado por los siguientes perfiles: orientadores; tutores; capacitadores; y relacionistas con empresas.

Por otra parte, era responsabilidad del Municipio que se incorpora al Programa construir y mantener el Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral. En caso de no contar con dicho esquema, el Municipio debía designar a un funcionario de primer nivel quien, con un equipo, sería el encargado de coordinar la identificación y evaluación de las

⁵⁸ Según Paula Forteza (2012) en el DOCUMENTO DE TRABAJO N° 94 CIPPEC, en septiembre del año 2010 el Programa se había implementado en 18 provincias y en 136 municipios.

⁵⁹ www.empleo.gov.ar

distintas prestaciones e instituciones que las brindan para ser utilizadas en la implementación y el desarrollo del Programa⁶⁰.

4.2.

Reconstrucción del funcionamiento del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

El objetivo de este apartado es la reconstrucción del planteo formal de la política, identificando —desde su diseño— las principales instancias de gestión y los *componentes* que intervienen en el funcionamiento del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.

En el *Reglamento Operativo del Programa*, se establecía que la implementación del Programa en las provincias y en los municipios requería de la firma de convenios con la Nación. Los *convenios* específicos para la implementación del Programa eran firmados por los Municipios, y en ellos se detallaban los compromisos adoptados por cada una de las partes. Una vez firmado el *acta acuerdo*, la implementación del Programa se organizaba de acuerdo a los siguientes procesos:

1. Cumplimiento de las condiciones institucionales

El Municipio que tuviera la voluntad y el compromiso de implementar el Programa debía garantizar, por un lado, el funcionamiento de la *Oficina de Empleo* y la creación en ella de un Área de Empleo para Jóvenes y, por otro, la construcción, promoción y mantenimiento de un *Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral*.

⁶⁰ Esquema integrado por las acciones mencionadas en el punto 3 de este Reglamento Operativo.

Era requisito del Programa que la Oficina de Empleo Municipal tuviera capacidad de prestar servicios de calidad en una escala suficiente para la atención de las y los jóvenes: infraestructura edilicia adecuada, equipamiento informático básico —y posibilidad de realizar ampliaciones del parque de computadoras si fuese necesario—, cableado para la conexión en red de los equipos, impresoras y scanner; líneas telefónicas disponibles; conexión a internet por banda ancha para acceder al portal de empleo —empleo.gov.ar— desde la oficina; y técnicos capacitados en las funciones de coordinación, recepción, orientación, capacitación para la búsqueda de empleo y promoción de los servicios de intermediación laboral.

2. Puesta en marcha del Programa

Para la puesta en marcha del Programa se celebraron convenios con provincias y municipios con el objetivo de definir las responsabilidades de cada una de las partes, además de elaborar un cronograma de implementación y planificar las acciones de difusión, convocatoria, inscripción e incorporación de las y los jóvenes al Programa. Las y los jóvenes serían convocados a participar, brindándoles información acerca de sus principales características. La convocatoria se definía en función de la cantidad de jóvenes relevados en el municipio y la capacidad diaria de atención que tuviera la Oficina de Empleo Municipal.

Luego la formulación del JMMT establecía que, en la Oficina de Empleo Municipal, un *orientador* entrevistaría a la o el joven interesado para ampliar la información sobre el Programa, como así de las prestaciones y los compromisos que implicaba la participación en él. En dicha entrevista se completaba la historia laboral de la o el joven en la plataforma informática, y luego la o el joven firmaba ante el orientador un convenio de adhesión. Posteriormente, el orientador elevaba —por medio de la plataforma

informática— dicha solicitud de incorporación a la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) para su validación informática.

3. Circuito operativo de las prestaciones

En relación con el funcionamiento propio del programa, una vez vinculado al JMMT, al o la joven se le ofrecían una serie de prestaciones por las cuales “transitar” a los fines de cumplir con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral. Para la puesta en marcha de las prestaciones, el MTEySS proveía los diseños y materiales curriculares que se utilizaban.

Las prestaciones establecidas en la formulación de la política eran las siguientes:

- Orientación e inducción al mundo del trabajo.

Este *componente* era el único obligatorio, y constituía una puerta de entrada al Programa. Cada joven participante iniciaba su vinculación con el Programa mediante un proceso de orientación e inducción al mundo del trabajo, durante el cual se construía su proyecto formativo y ocupacional. Los talleres de formulación del Proyecto Formativo y Ocupacional eran impartidos por los orientadores/as, tutores/as o, si fuera necesario, por personal o instituciones especializadas contratadas a tal efecto.

- Formación para la certificación de estudios primarios o secundarios.

Con el propósito de promover la incorporación de las y los jóvenes en acciones de certificación de los estudios formales, el MTEySS firmaba convenios con las jurisdicciones educativas provinciales del país. Los convenios suscriptos preveían las vacantes necesarias para la incorporación de las y los jóvenes en acciones de certificación de nivel primario y medio. Estos

convenios promovieron la incorporación de agentes educativos o facilitadores que representaban a la jurisdicción educativa local y que eran los responsables de mantener actualizadas las altas y bajas de las y los jóvenes incorporados en las instituciones educativas.

- Formación profesional

El MTEySS firmaba convenios con las jurisdicciones educativas y con los sectores productivos, representados por cámaras, empresas y sindicatos y otras instituciones del ámbito público y privado a los fines de construir una oferta formativa que permitiera contener la demanda del programa, y de ese modo las Áreas de Empleo para Jóvenes de las Oficinas de Empleo Municipales podían ofrecerlos como parte de las prestaciones a los y las jóvenes.

- Certificación de competencias laborales.

Este *componente* permitía iniciar procesos de certificación de competencias laborales de las y los jóvenes que participan del Programa. Para ello, la Oficina de Empleo Municipal debía verificar en la página web del MTEySS y ofrecer la información existente sobre los procesos de normalización de competencias laborales y de certificación de trabajadores vinculados a los campos de interés ocupacional de los jóvenes.

- Emprendimientos independientes.

Las y los jóvenes que en su proyecto formativo y ocupacional se definían por el desarrollo de un emprendimiento independiente o pequeña empresa, en forma individual o asociativa, eran derivados por la Oficina de Empleo Municipal a cursos de gestión empresarial, impartidos por

instituciones públicas o privadas, en especial Universidades Nacionales, que suscribieran convenios con el MTEySS.

- Prácticas calificantes en ambientes de trabajo.

Las y los jóvenes podían ser derivados por la Oficina de Empleo Municipal a prácticas calificantes en ambientes reales de trabajo en empresas del sector público o privado. Las empresas podían ofrecer vacantes para prácticas calificantes si no hubieran incurrido en despidos colectivos en los últimos seis meses, si no hubieran sido sancionadas por empleo no registrado y si hubieran cumplido con sus obligaciones derivadas de contribuciones y aportes a la Seguridad Social.

- Inserción laboral.

Las Oficinas de Empleo Municipales, con apoyo del MTEySS, del gobierno provincial y del gobierno municipal, tenían a su cargo la difusión entre las empresas privadas de la localidad o de la región de los perfiles de los desocupados inscritos en sus registros.

4. Ayudas económicas destinadas a las y los jóvenes

Se abonaban a las y los jóvenes, durante su permanencia en el Programa, *ayudas económicas no remunerativas* mediante el mecanismo de pago directo, para lo cual se les entregaba una tarjeta magnética personal e intransferible. Las ayudas económicas variaban, de acuerdo a las distintas actividades que desarrollaban las y los jóvenes en las diversas fases del Programa.

5. Seguimiento técnico y supervisión de las acciones del Programa.

Las acciones del Programa en el territorio eran objeto de seguimiento y supervisión por parte de la *Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización* dependiente de la Secretaría de Empleo. Esta Coordinación tenía a su cargo el diseño del circuito y los formularios de supervisión y seguimiento del Programa y era la responsable de realizar la fiscalización de las acciones, tanto las referidas a la incorporación de las y los jóvenes como aquellas vinculadas a la implementación y gestión del Programa. En los casos en que se detectaban irregularidades o incumplimientos, la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral podía intervenir a los efectos de redireccionar las acciones para garantizar el cumplimiento de la normativa del Programa, así como de los convenios o protocolos firmados en el marco de este.

Por otra parte, los equipos del nivel central del Programa tenían la potestad de diseñar e implementar acciones de *evaluación integrales* que consideraban pertinentes, a los fines de garantizar el funcionamiento de los aspectos institucionales y de las prestaciones implementadas. Para estas acciones, se contaba con la colaboración activa del nivel municipal, provincial e institucional en la provisión en tiempo y forma de las informaciones requeridas.

4.3.

Descripción de los *componentes* mediante los cuales se estructuró el *Instrumento de Gestión Estatal* del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo

Una vez reconstruido el funcionamiento de la política, es necesario identificar los principales *componentes* que forman parte del *Instrumento de*

Gestión Estatal por el cual se estructuró el programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En este caso fueron identificados los siguientes:

1. Secretaría de Empleo del MTEySS

En su ejecución el programa dependía institucionalmente de la Secretaría de Empleo del MTEySS, sin embargo, articulaba con distintas direcciones dentro de ella. Este organismo del Ministerio Nacional era quien tenía a cargo la gestión de la política.

2. Acta acuerdo

Con independencia de estructuras administrativas propias del Ministerio, para la implementación del JMMT el MTEySS suscribía *Acuerdos Territoriales de Promoción de Empleo* con los gobiernos subnacionales. Estos implicaban la construcción de una visión común sobre el desarrollo del territorio; una definición compartida de las políticas de empleo y calificación requeridas; una selección de los objetivos estratégicos que se proponían lograr; y una asignación de responsabilidades para el gerenciamiento de las acciones contempladas en el plan. Estas Actas Acuerdos involucraban a representantes de los gobiernos locales y provinciales, organismos representantes de empresarios y productores, organizaciones representantes de los trabajadores, instituciones de formación especializadas (Sotelo Maciel, 2005). Por esto, si bien se esperaba que el Programa fuera implementado en todo el territorio argentino, su ejecución comenzó de forma gradual a medida que se iban celebrando estos acuerdos, en algunos municipios del país⁶¹.

3. Oficina Municipal de Empleo (OME)

⁶¹ Según el CIPPEC, en septiembre de 2010, el Programa se implementaba en 18 provincias y en 136 municipios (ver anexo I), mostrando una fuerte expansión respecto a junio de 2009, momento en que el ámbito territorial cubierto por el programa abarcaba únicamente 11 provincias y 65 municipios (Documento de trabajo N° 94, agosto de 2012).

En varios municipios se fue expandiendo una red de *Oficinas Municipales de Empleo (OME)* creadas por la Resolución 176/05, las cuales conformaron la “Red de Servicios de Empleo”. Su función principal era vincular la oferta con la demanda de trabajo a nivel local. Las *OME* se encontraban bajo el asesoramiento técnico-administrativo del MTEySS, quien proponía su diseño institucional y hasta financiaba los sueldos de algunos de sus integrantes.

4. Prestaciones

Según su Reglamento Operativo, el Programa implementaba un conjunto variado de *prestaciones* que se reunían en lo que se denomina un *Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral*. *Prestaciones* que podían agruparse en dos grupos: las no monetarias y las monetarias. Se trataba de un esquema rígido, en que los actores subnacionales (especialmente las provincias) tenían escaso margen de acción. Siguiendo a Fortaleza (2012), las provincias participaban en la implementación de varias de las prestaciones como efectores, pero no tenían capacidad de realizar ajustes respecto de las líneas de acción.

Los gobiernos locales, por otra parte, tenían un rol más activo, ya que el conjunto de prestaciones podía variar de acuerdo al Municipio, pero con la condición de que estuviera presente el módulo de Orientación e inducción al mundo del trabajo. Por medio de este módulo cada beneficiario escogía qué otras prestaciones tomar (entre las que se encontraban disponibles en cada Municipio) y definía así su proyecto formativo-ocupacional (Fortaleza, 2012). Las prestaciones podían ordenarse del siguiente modo: prestaciones enfocadas a la orientación laboral, prestaciones enfocadas a la mejora de la empleabilidad, prestaciones enfocadas a la inserción laboral asistida y prestaciones enfocadas al sostenimiento del empleo (Barroetaveña, 2011)

5. Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral

Sobre la base de lo que definía el Reglamento Operativo, era responsabilidad del Municipio que se incorporaba al Programa construir y mantener el *Esquema Local de Prestaciones de Apoyo a la Formación e Inserción Laboral* (esto es, un esquema que incorporara las prestaciones que brindaba el Programa). En caso de que dicho esquema no se encontrara implementado localmente, el Municipio debía designar a un funcionario encargado de coordinar la identificación y la evaluación de las distintas prestaciones. Para la creación del *Esquema Local de Prestaciones*, el Municipio, en coordinación con la Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) correspondiente, debía convocar a las potenciales instituciones prestadoras locales para informarles sobre las características del Programa y las acciones o proyectos en los que podrán participar. Podían ser instituciones prestadoras: instituciones educativas, de capacitación y formación profesional, organizaciones de la sociedad civil, organismos públicos, empresas, universidades, consejos profesionales, institutos de apoyo a la producción, el gobierno municipal, el gobierno provincial, etcétera.

Asimismo, y siguiendo con el Reglamento Operativo, el Municipio, siempre en coordinación con *GECAL*, podía realizar reuniones con el gobierno provincial con el objetivo de articular la participación de la provincia en la construcción, promoción y mantenimiento del *Esquema Local de Prestaciones*.

6. Tutor/Orientador

Cada joven participante del programa contaba con la asistencia de un/una tutora personal, miembro del equipo técnico de la oficina de empleo municipal, quien era responsable de acompañarlo/a durante toda su permanencia en el programa. Para ello, siempre siguiendo al Reglamento

Operativo del JMMT, el o la tutora mantenía reuniones periódicas, individuales o grupales para:

- proponer y acordar las actividades a las cuales sería derivado/a conforme a lo previsto en el proyecto formativo y ocupacional;
- verificar el desempeño en esas actividades, su grado de satisfacción y las dificultades que debía enfrentar, y en este último caso, proporcionarle medidas de solución;
- promover la participación semanal de la o el joven en talleres o clubes de empleo, durante los cuales realizaría búsquedas de empleo vía Internet o por otros medios, así como compartiría y reflexionaría con sus pares acerca de sus experiencias, con la asistencia permanente del tutor;
- derivar al joven a entrevistas de trabajo, en función de las vacantes ofrecidas por las empresas u otros empleadores.

7. Convenio de Adhesión

Para inscribirse en el Programa, los interesados debían suscribir un *convenio de adhesión* en las Oficinas de Empleo Municipal (OEM) que formaban parte de la Red de Servicios de Empleo. Las o los jóvenes incorporados al Programa podían solicitar la suspensión de su participación en él, por un plazo máximo de hasta 6 meses, por las siguientes causales: por la obtención de un empleo; por embarazo o enfermedad propia o de un miembro del grupo familiar; por ausencia temporal de su lugar de residencia (Art. 8º, Res. N° 497 MTEySS).

A su vez, las o los jóvenes podían ser desvinculados del Programa por las siguientes causales (Art. 9º, Res. N° 497 MTEySS):

a) por incompatibilidades detectadas a partir de los controles que se establecieran para verificar el cumplimiento de los requisitos de ingreso y permanencia;

b) por detectarse que no había participado de ninguna de las prestaciones previstas en el Programa transcurrido un año desde la finalización de la última prestación registrada;

c) por el incumplimiento no justificado de los términos del Convenio de Adhesión al Programa;

d) por la no presentación, sin aviso ni justificación, a las citas acordadas en la Oficina de Empleo Municipal (OEM);

e) por la no concurrencia, sin aviso ni justificación, a las prestaciones acordadas;

f) por haber abandonado el emprendimiento independiente aprobado y asistido, luego de haber recibido incentivos financieros para su implementación;

g) por haber alcanzado la edad máxima para la permanencia en el Programa, salvo la excepción prevista en la Resolución 497, que permitía la permanencia en el Programa hasta por 24 meses contados desde su incorporación para los mayores de 24 años, a efectos de completar su participación en las prestaciones definidas en su proyecto formativo y ocupacional;

h) por decisión del/la participante;

i) por el vencimiento del plazo máximo de suspensión previsto por el artículo precedente sin que la o el joven manifestara su intención de reanudar su participación en el Programa.

8. *Ayudas económicas no remunerativas*

Para el sostenimiento de la participación de los jóvenes en las acciones del Proyecto se contemplaba una beca estímulo mensual para los y las jóvenes

que cumplieran con la asistencia y aprobación de las prestaciones disponibles. Los equipos realizaban un seguimiento y control de la participación efectiva de los jóvenes en las acciones para garantizar el cobro de la beca. Las liquidaciones de las ayudas económicas previstas estaban sujetas a los controles informáticos del Comité Técnico de MTEySS, que buscaba determinar: la consistencia de los datos personales de los postulantes o participantes registrados en la plataforma informática, el cumplimiento de las condiciones de accesibilidad y permanencia, y la inexistencia de incompatibilidades.

9. Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL)

La sanción en 1991 de la Ley de Empleo le impuso cambios significativos al perfil de gestión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS), que hasta ese momento se ocupaba casi exclusivamente de la resolución y de la inspección de los conflictos laborales derivados del mercado formal. La adecuación a los requerimientos de la nueva Ley impulsó al Ministerio a la creación de instancias de gestión regionales como las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) y de carácter local como las Agencias Territoriales. Las GECAL, dependientes de la Secretaría de Empleo del MTEySS, tienen la función de promover acciones para la generación de puestos de trabajo y calificación de recursos humanos, contando como herramienta principal con los programas de empleo y capacitación. Tienen a su cargo la asistencia técnica para las instituciones interesadas en la presentación de proyectos que se encuadren en los programas, así como de la recepción, evaluación y aprobación de estos y su posterior seguimiento en el caso de ser aprobados⁶².

⁶² Ver en Resolución N° 497/08

http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/Res_MTEySS_4972008_Jovenes_con_Mas_y_Mejor.pdf

10. *Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización*

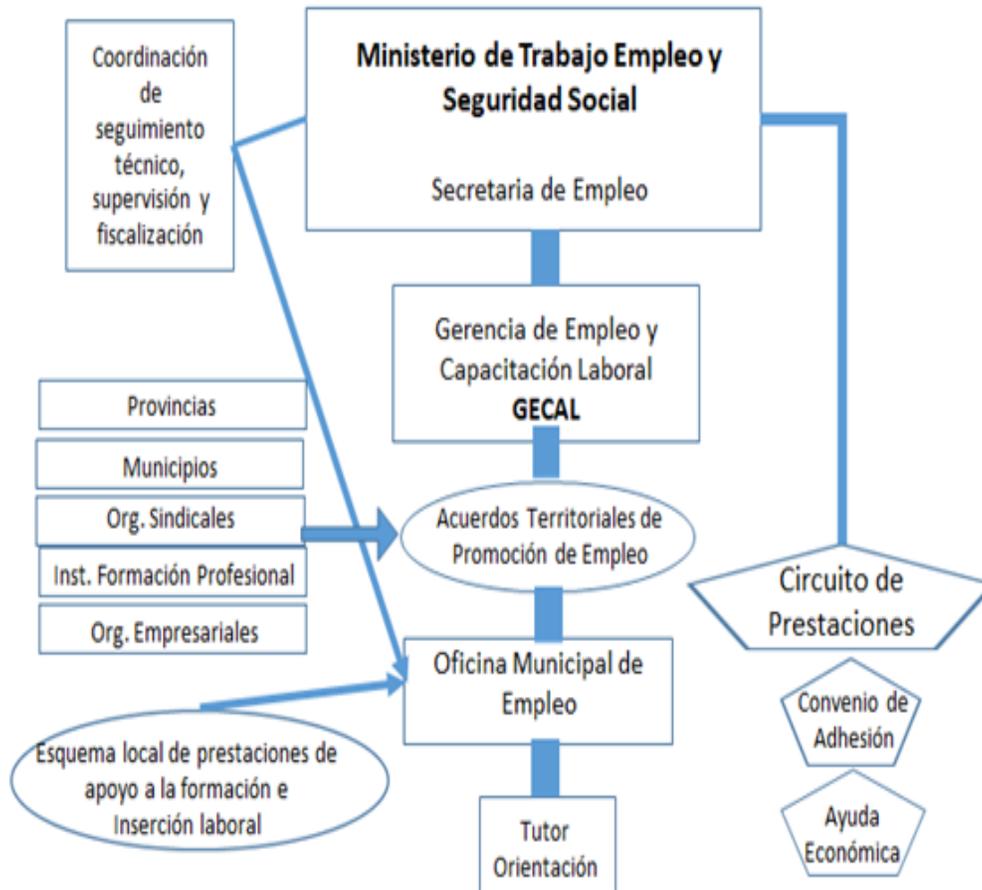
El Reglamento Operativo es muy preciso cuando define que las acciones del Programa en el territorio serán objeto de seguimiento y supervisión por parte de la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización dependiente de la Secretaría de Empleo. En los casos en que se detectaran irregularidades o incumplimientos, la GECAL podía intervenir a los efectos de redireccionar las acciones para garantizar el cumplimiento de la normativa del Programa, así como de los convenios o protocolos firmados en el marco de este. Por otra parte, los equipos del nivel central del Programa se encargaban de diseñar e implementar acciones de evaluación integrales. Para estas acciones se debía contar con la colaboración activa del nivel municipal, provincial e institucional en la provisión en tiempo y forma de las informaciones requeridas.

4.4.

La construcción del *Diagrama de Funcionamiento del IGE* del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT)

A continuación, vamos a representar el *Diagrama de Funcionamiento* construido a partir de la normativa en la cual se encuadra el programa JMMT. Este intento de modelización, por demás esquemático, nos sirve para empezar a descifrar la trama de *componentes* heterogéneos y la función que desde la reglamentación se le otorga a cada *componente* del IGE del JMMT.

Diagrama de Funcionamiento del programa JMMT



- Actores institucionales, sociales, e individuales; estructuras administrativas, operativas, de decisión, de evaluación, etc.
- Instrumentos normativos, reglamentos operativos, leyes, decretos, normativas, etc.
- Tecnologías de gestión.
- Circuito con acción con sentido
- Interconexión

4.5.

Análisis del *Instrumento de Gestión Estatal* del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT)

En esta etapa del análisis del *Instrumento de Gestión Estatal* del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT), es necesario realizar un abordaje basado en la evidencia empírica recolectada en el trabajo de campo. Una vez reconstruido el funcionamiento de la política estatal e identificados sus principales *componentes*, es preciso hacer foco en la dinámica (interna y externa) del instrumento, buscando una comprensión general de la trama (en constante formación y disputa) por la cual se estructura la política estatal.

Para esto último, resulta importante atravesar al análisis por la pregunta que “guía” la investigación, a los fines de orientar nuestras indagaciones. Porque si bien se realizará un análisis del funcionamiento del instrumento y de sus *componentes*, es importante que se oriente la indagación hacia las necesidades que propone la estructura investigativa.

4.5.a.

Análisis del componente Secretaría de Empleo en el IGE del programa JMMT

Como lo describimos anteriormente, la sanción de la Ley de Empleo del año 1991 le impuso cambios significativos al perfil de gestión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS), que hasta ese momento se ocupaba casi exclusivamente de la resolución y de la inspección de los conflictos laborales derivados del mercado formal. La creación de instancias de gestiones regionales como las Gerencias de Empleo y

Capacitación Laboral (GECAL), las Agencias Territoriales y la construcción de una red de Oficinas Municipales de Empleo (OME) son ejemplos de un profundo cambio tanto administrativo como de gestión ministerial. Estos organismos de desconcentración se transformaron en instrumentos de gestión territoriales del nivel central, siempre bajo la conducción técnico-administrativa del MTEySS.

Las *Oficinas Municipales de Empleo* son una interesante muestra de este instrumental, ya que el Ministerio no solamente propone su diseño institucional, sino que financia los sueldos de algunos de sus integrantes. Estos organismos tienen estrecha relación con los gobiernos municipales, pero su función principal es vincular la oferta con la demanda de trabajo a nivel local. Debido a la omnipresencia de programas nacionales vinculados al tema, las OME terminan siendo un vehículo de acceso a estos, reorientando su actividad básicamente a la implementación de políticas del MTEySS, adoptando funciones como difusión de información, convocatoria a potenciales beneficiarios y asesoramiento a los interesados.

En relación con la operativa programática, se encuentran claramente delimitadas las funciones entre el nivel central, las GECAL y las Oficinas Municipales de Empleo. Estas siguen las mismas pautas para los diferentes casos. El nivel central se ocupa de la coordinación general y del financiamiento de las acciones del Ministerio. Por su parte, las GECAL son responsables por el mantenimiento y la actualización de los registros de beneficiarios. Finalmente, las Oficinas Municipales de Empleo tienen a cargo el contacto con los

ejecutores de proyectos y la puesta a disponibilidad de la información (Forteza, 2012, p. 15).

Al momento de analizar el esquema de gestión que propone el Programa en su diseño, es evidente que la estructura administrativa del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social es la que absorbe la mayoría de los *componentes* que tienen responsabilidades en la implementación de aquel. Esto le otorga un posicionamiento *estratégico* a la hora de definir, controlar y supervisar las acciones del Programa, condición que facilita la coherencia interna de este, y le permite depender en menor grado de articulaciones con otros actores institucionales. En otras palabras, con este marco institucional y esta estructura de funciones, el Estado Nacional Argentino (por medio de su Ministerio) logra el control político y administrativo de las instancias de gestión de mayor peso táctico en la implementación del programa JMMT⁶³.

En este punto es necesario incorporar un elemento central a la hora de analizar el funcionamiento del Programa, que es la forma en que se ejecuta su financiamiento. En el artículo 17 de la Resolución N° 497 del MTEySS se establece que

el financiamiento de las prestaciones previstas (...) y los gastos operativos destinados a la inmediata puesta en marcha y posterior desenvolvimiento del Programa se atenderá con los créditos asignados y que se asignen en el Presupuesto de la

⁶³ Un claro ejemplo de esto es que para la puesta en marcha e implementación de las prestaciones que se ofrecerán a las y los jóvenes en esta etapa, el MTEySS proveerá los diseños y materiales curriculares que utilizarán los capacitadores, tutores y orientadores en el desarrollo de los talleres.

Administración Nacional (...) respecto al financiamiento involucrado en la implementación del programa, este se encuentra constituido por completo por transferencias del MTEySS a las provincias y/o municipios. Las provincias pueden llegar a ejercer algún tipo de contraparte, pero únicamente en equipamiento, disposición de espacios físicos, recursos humanos o esfuerzos de coordinación.

De la misma forma que sucede en “Agua más Trabajo” (A+T), la posibilidad de financiar completamente el funcionamiento del programa JMMT ubica al Estado Nacional Argentino en una posición estratégica a la hora de la definición de la forma y el modelo de gestión de aquel. A esto último hay que sumarle la capacidad institucional para absorber con instancias de gestión propias la mayoría de las funciones del Programa.

Es decir, la posibilidad de “inyectar” fondos extralocales, especialmente en el caso de los municipios, y de contar con una estructura de gestión territorial “casi propia” son dos elementos decisivos a la hora de comprender la posición predominante que tiene el nivel central de la administración pública en la gestión del JMMT.

4.5.b.

Análisis del componente “Acuerdo Marco” en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

La puesta en marcha y ejecución del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” requiere de la participación y coordinación de acciones de un

conjunto de actores e instituciones, públicas y privadas, de nivel nacional, provincial y municipal, cuyas principales funciones se describen en el Acta Acuerdo que formaliza la incorporación al Programa.

Por esto, para su implementación se celebran convenios con provincias y municipios con el objetivo de: definir las responsabilidades de cada una de las partes, elaborar un cronograma de puesta en funcionamiento, y planificar las actividades de difusión, convocatoria, inscripción e incorporación de las y los jóvenes al Programa. Este Acta Acuerdo se encuentra pre formateada por las condicionalidades que impone el Reglamento Operativo del Programa, que delimita las funciones de cada actor que se incorpora a la gestión del JMMT. Veamos algunos ejemplos.

En el caso de los gobiernos provinciales, la normativa limita su accionar a: colaborar en la difusión del Programa; colaborar con acciones de registro e inscripción de las y los jóvenes que se postulan para participar en el Programa, en coordinación con las Oficinas de Empleo Municipales; y coordinar con las Oficinas de Empleo Municipales, las áreas provinciales y municipales pertinentes, las organizaciones de la sociedad civil y los actores del mundo del trabajo la realización de las acciones de convocatoria de jóvenes, acompañamiento de su problemática y derivación a actividades que se organicen en el marco del Programa.

Resulta evidente que el rol que se le reserva a las provincias es el de “soporte” en la convocatoria de la población objetivo que ya definió el MTEySS en su diseño, adjudicando una posición de “colaborador” institucional al segundo nivel de importancia de la administración pública de nuestro país. Por otra parte, son los municipios, mediante la creación conjunta de las OME, los gobiernos que intervienen en mayor grado en la operativización de las acciones del Programa, ocupando un lugar relevante en el funcionamiento de este.

La decisión de priorizar a los gobiernos locales a la hora de definir la instancia operativa para la implementación del Programa repite el concepto de *by pass administrativo* que se trabajó en el capítulo anterior. Un funcionario a cargo de la OME de un municipio donde se realizó esta investigación fue muy claro al describir que

con la Provincia no tenemos relación, y eso que existe un Ministerio de Trabajo provincial. La relación es Nación y municipios. Sólo articulamos con ellos la oferta de cursos de los Centros de Formación Profesional. En relación con el JMMT, no tienen incumbencia, no hay nada firmado (JMMT /M2).

Es importante remarcar que, en el caso de la provincia de Buenos Aires, existe un Ministerio de Trabajo con amplia experiencia e importante estructura administrativa, y cuya misión es “el diseño, la elaboración, la administración y la fiscalización de las políticas públicas en materia de trabajo y empleo para mejorar las condiciones laborales, la capacitación, la inserción laboral y la cobertura social de todos y todas las bonaerenses”⁶⁴. Se trata de un ministerio de amplio despliegue territorial, ya que cuenta con una estructura técnico-administrativa con delegaciones regionales en toda la provincia⁶⁵.

Una decisión del Estado Nacional Argentino, de “saltar” a los gobiernos provinciales y priorizar los municipales, que encuentra su soporte instrumental en el componente Acta Acuerdo, pero sobre todo en una decisión

⁶⁴ Recuperado de <https://www.gba.gob.ar/trabajo/mision>

⁶⁵ Ver el listado completo de delegaciones del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires en <https://www.trabajo.gba.gov.ar/delegaciones-s/listado-completo-de-delegaciones-regionales>

que busca asegurarse el control de la política y sobre todo la posibilidad de decidir -no sin tensiones- con qué instancia de gobierno trabajar.

Por otra parte, no es un detalle menor que para su incorporación el organismo “debe manifestar la voluntad de participar en el programa”⁶⁶. Para Casalis (2012) la decisión encuentra su fundamento en que

(...) la articulación con las provincias le garantiza al MTEySS mayor acceso a información sobre la demanda regional o provincial de empleos para diseñar políticas pero no necesariamente mayor homogeneidad en la calidad de las prestaciones de las OEM ni amplia diseminación territorial, mientras que hacerlo directamente con los municipios permitía mayor penetración territorial y un control más directo sobre el proceso aunque no necesariamente mayor homogeneidad en la calidad de las prestaciones, pérdida de la dimensión provincial o regional y en algunos casos potencial tensión con el gobierno provincial por la intervención directa en los municipios sin mediación provincial (Casalis, 2012, p. 61).

Este *componente* del *IGE* potencia la centralidad del Estado Nacional Argentino al momento de definir el esquema de implementación del programa, lo que posibilita y genera diferentes modos de articulación institucional. Pero, sobre todo, se reserva para el nivel central el estratégico control político sobre

⁶⁶ Secretaría de Empleo. (2008). Resolución 261/2008, Reglamento Operativo del Programa Jóvenes con más y mejor Empleo. Modelo de Convenio de Adhesión al Programa. Formularios, Buenos Aires.

qué actores institucionales son los que se incorporan y quiénes no. En su trabajo para el CIPPEC⁶⁷ sobre el JMMT, Forteza lo describe claramente:

El programa no ha logrado implementarse en la provincia de San Luis, por ejemplo, por la falta de existencia de un acuerdo marco entre el MTEySS y el gobierno provincial. Esto se debió a las diferencias políticas entre el gobierno nacional y el gobierno provincial, por un lado, y a la existencia de un programa provincial que apunta a la misma problemática y a la misma población objetivo, el Programa de Inclusión Social, del cual el gobierno provincial es muy receloso (2012, p. 34).

Y continúa con otro ejemplo:

En la provincia de Río Negro el programa se implementa solamente en dos municipios, también por causa de diferencias político-partidarias que se ponen en evidencia en la poca entusiasta recepción que los municipios dan a la iniciativa y en la baja articulación lograda con los organismos de la administración pública provincial (2012, p. 34).

La decisión de incorporar al momento del diseño del IGE el componente Acta Acuerdo funciona como soporte administrativo sobre el cual “pivotea” el ENA al momento de construir las alianzas para la implementación

⁶⁷ CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento) es una organización independiente, apartidaria y sin fines de lucro.

del JMMT. Ya que no solamente puede relegar (o no) a los gobiernos provinciales del armado y la implementación del JMMT, sino que puede priorizar otra instancia de gobierno para dicho fin. En nuestra investigación aparece fuertemente priorizado el papel de los municipios⁶⁸ a la hora de poner en marcha el Programa. Y no solo al momento de operativizar acciones sino al momento de construir instancias (formales e informales) de articulación directa entre los dos niveles de la administración.

El Intendente había charlado con el Ministro sobre el Programa, en un cruce en Casa Rosada. Nos dijo que vayamos al Ministerio para informarnos, y ver qué se puede aplicar en el distrito. Y nos aclaró que cualquier cosa que “trabe” le digamos a él, que llame al Ministro y listo (JMMT /M1).

Quizás la mayor novedad de estos espacios no sea la existencia de instancias de articulación entre el nivel nacional y el local, sino el hecho que estas se hayan transformado en escenarios en los que funcionarios municipales tienen la posibilidad de participar de instancias de gestión antes vedadas para su esfera de responsabilidad. Este dato puede parecer menor debido a que en los últimos años es común ver a funcionarios municipales o intendentes (especialmente del interior del país) recorriendo ministerios en busca de fortalecer su gestión. Pero vale la pena recordar que esta función históricamente estaba destinada a miembros de gobiernos provinciales. Esto no sólo amplía el margen de gestión de los municipios, sino que incorpora a los intendentes en la escena política nacional, en este caso como interlocutores

⁶⁸ Vamos a desarrollar con mayor profundidad el análisis de este componente en el apartado donde trabajaremos con las Oficinas Municipales de Empleo.

directos de decisiones del Estado Nacional Argentino, relegando a los gobiernos provinciales (por lo menos en el caso de las políticas analizadas).

Por otra parte, en el caso de las Instituciones de Formación Profesional, se define en el Reglamento Operativo una función básicamente destinada a diseñar y ejecutar nuevos cursos de capacitación laboral, a partir de las demandas detectadas, para ampliar la oferta disponible y permitir la participación de las y los jóvenes del Programa. Así como la de poner a disposición de las y los jóvenes, a través de las Oficinas de Empleo Municipal, toda su oferta formativa.

De la misma forma, al momento de determinar el rol de las organizaciones empresariales, se busca que puedan contribuir en la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad, así como promover, entre las empresas asociadas, el ofrecimiento de vacantes por cubrir, mediante los servicios de la Oficina de Empleo Municipal, favoreciendo la inserción laboral de las y los jóvenes participantes del Programa.

Por último, se reserva para las organizaciones sindicales la posibilidad de contribuir en la definición de los perfiles ocupacionales demandados en la localidad, y de presentar sus cursos de formación profesional que, previa evaluación y aprobación por parte del MTEySS, integrarán el Esquema Local de Prestaciones y serán financiados total o parcialmente por el Programa.

En resumen, el componente Acta Acuerdo adquiere relevancia para el ENA debido a su funcionalidad táctica al momento de estructurar el Instrumento de Gestión Estatal del programa JMMT. No solo por tratarse de una condición inevitable para la adhesión a la política, sino que le permite al ENA “pivotar” al momento de tejer el entramado institucional y de actores que participan (en cada territorio) de la implementación del JMMT.

Un *componente* que refuerza la centralidad del ENA en la definición del “con quien”, ampliando el margen de maniobra y control político sobre el Programa.

4.5.c.

Análisis del componente Oficina de Empleo Municipal en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

Siguiendo a Casalis (2012)⁶⁹, las Oficinas de Empleo Municipal son entidades municipales con dependencia técnica del MTEySS que componen la Red Federal de Oficinas de Empleo Municipal⁷⁰. Su función es realizar intermediación laboral a nivel local, brindar capacitación para el empleo y el autoempleo a los trabajadores –desocupados y ocupados– y dar servicios y asesoramiento a los empleadores para su contratación. Además, las OEM constituyen una vía de información, acceso y derivación de los trabajadores a los diversos programas sociales del Estado, y fundamentalmente constituyen el instrumento por el cual el MTEySS implementa políticas de empleo a nivel local. En otras palabras:

Las *OEM* se constituyen en el instrumento territorialmente situado con que cuenta el MTEySS de la Nación para implementar las políticas de empleo y mejorar la prestación de los servicios de empleo que los gobiernos locales realizan (Casalis, 2012, p. 59).

En el caso del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT), la conformación de las OEM (en los tres municipios donde realizamos nuestra

⁶⁹ Casalis, A. (2012). *Servicio público de empleo: análisis de la política Oficinas de Empleo Municipal del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación, en Argentina, entre 2005 y 2010* (Master 's thesis, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina).

⁷⁰ Desde el año 2005 hasta diciembre de 2010 se crearon 325 OEM (a mayo de 2011 se agregaron 20 nuevas Oficinas para llegar a 345) las cuales están distribuidas en las 23 provincias de Argentina y en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires (Casalis, 2012).

investigación) adoptó diferentes formatos, especialmente en el tipo de vínculo y articulación con el gobierno municipal.

En el primer caso analizado (JMMT/M1) el Programa fue, desde su origen, totalmente auspiciado por el Municipio (siempre a partir de un convenio firmado con el MTEySS) mediante su Oficina de Empleo Municipal, estructura inscrita orgánicamente en la Secretaría de Desarrollo Económico Local, Producción y Empleo municipal. El formato, las tareas que desarrollan y parte de su personal fueron definidos y financiados por el MTEySS, pero dependían administrativa y políticamente del gobierno local. En este caso, el Municipio funcionaba claramente como instancia de implementación del Programa, atribuyéndose el “manejo” operativo y aportando parte de los recursos humanos.

El Municipio firmó un convenio con el Ministerio de Trabajo para la creación de la Oficina de Empleo Municipal, y a partir de esto empezamos a gestionar el JMMT, que funciona allí. La responsable del programa depende del municipio (política y administrativamente) y somos parte de la Secretaría de Producción. El resto del personal es financiado por el Ministerio, pero fue elegido por nosotros. Es un programa que forma parte de la agenda del municipio, porque a pesar de que nos adaptamos al formato establecido, lo que tratamos con la gente somos nosotros (JMMT /M1).

Si bien este tipo de conformación del OEM resulta el más previsible a la luz de la descripción de los componentes mediante los cuales se estructura el

Instrumento de Gestión Estatal del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, realizada en estas páginas, los resultados de nuestra investigación demostraron que aunque la presencia de organismos ejecutores era condición necesaria para la implementación local de la política, su vínculo con los gobiernos locales adquiere diferentes formatos según el caso analizado.

Un ejemplo de esto es el caso de uno de los municipios donde se trabajó, en que el JMMT funcionaba en un espacio cedido por una universidad nacional local. Allí tanto el formato y las tareas como la totalidad del personal fueron elección y responsabilidad del MTEySS; su articulación con el gobierno municipal local era mínima.

La relación es entre nuestra coordinadora y la GECAL⁷¹ del Ministerio, no con el municipio. Como programa “Jóvenes” estamos bastante aislados... La coordinadora tiene buena relación con el municipio, pero es personal del Ministerio. El programa comenzó a funcionar todo con recursos del Ministerio, las máquinas, el personal, etc., es más, el cartel de nuestra oficina solo dice “MTEySS”. A los pibes les decimos que somos del Programa Jóvenes que depende del Ministerio. Nosotros decidimos dónde se establecen las sedes, dónde se hacen las inscripciones, y en eso nunca se metió nadie de la municipalidad (JMMT /M3).

Queda expuesto en el ejemplo cómo la instancia local de implementación del JMMT puede pertenecer o no a la dinámica institucional

⁷¹ Vale la pena recordar que la Gerencia de Empleo y Capacitación Local es un organismo regional que depende del MTEySS.

del municipio, lo que deja al descubierto la posibilidad/capacidad del IGE para conformar instancias de gestión en el territorio sin necesidad de incorporarse al entramado del gobierno local.

Si bien esto habla del “ambiguo” lugar institucional que los municipios tienen en el desarrollo de esta política, dice mucho más del sentido estratégico y productivo del IGE del JMMT, y de su capacidad de constituir organismos ejecutores por dentro o por fuera de la estructura municipal.

Por otro lado, la incorporación de un municipio al Programa requiere de su parte una estimación estadística de la cantidad de jóvenes que adherirá a este, lo que le permite determinar la cantidad de recursos que deberá movilizar la Oficina de Empleo Municipal para abrir su Área de Empleo para Jóvenes.

Se firma un protocolo de un año con el MTEySS, y se definen las metas y los recursos que aporta este, así como los cupos de jóvenes que ingresan al POI. En teoría, se negocian las metas, pero las veces que yo participé, el Ministerio venía y bajaba las metas para cumplir en los distritos. Uno cuando manda la rendición de los gastos y metas lo hace por medio de una matriz de resultados que nos baja el Ministerio; si se cumplen las metas acordadas, el Programa anda derecho (JMMT /M2).

De alguna manera lo que pone en relevancia este *componente* es la *funcionalidad táctica* que tiene la OEM en relación con la necesidad del control político y de gestión por parte de un ministerio sin instancias locales de implementación.

El modo de conformación de las OEM es resultado del posicionamiento interno del Estado Nacional Argentino (por medio del MTEySS) dentro del

IGE, que a la vez se refuerza con otros *componentes* (Acuerdo Marco, Financiamiento, entre otros).

A partir de las OME se fueron construyendo instancias de implementación local de la política, que pueden depender exclusivamente o no del MTEySS (como vimos en los casos analizados), pero que sostienen un formato de gestión definido desde el nivel central. Si bien se buscaba que las OME tuvieran un fuerte vínculo con las necesidades productivas y laborales del municipio donde gestionaban el JMMT, y se propiciaron acuerdos territoriales que permitieran fortalecer esta relación, el esquema “preformateado” de las instancias locales de implementación reforzaba la posición interna en el IGE del JMMT del nivel central. No solo en el control político del programa, sino en la definición de su dimensión técnica-administrativa.

A pesar de estos condicionamientos, las Oficinas Municipales de Empleo, que funcionaban en la práctica como los principales organismos ejecutores, eran una instancia de gestión relevante para los municipios. Especialmente porque les garantizaba “para sí” un espacio de gestión nada despreciable, ya por su vínculo con el territorio, ya por su función de interlocutor directo con el nivel nacional. Profundicemos esto último.

Los límites normativos que les impone el IGE a las OME, especialmente sobre el tipo de acciones⁷² que se implementarán en su territorio, si bien condiciona y limita fuertemente su funcionamiento, le otorga al gobierno local un “margen de acción” nada despreciable en términos de gestión, vinculado a la operativización de las políticas, que le permite al nivel local la capacidad de seleccionar a los y las destinatarias⁷³ del programa,

⁷² En el caso del JMMT, las posibilidades se suscriben a la ejecución de las diferentes acciones que establece el Programa, limitando la posibilidad de definición por parte del nivel local a un esquema preestablecido.

⁷³ Este aspecto de la política remite a la atribución de elegir a los sujetos que participarán de cada proyecto o actividad. Si bien, como en el caso anterior, la propia formulación determina las condiciones que deben cumplir los destinatarios para ser incorporados a los programas, el

siempre en el marco de los criterios definidos por el nivel nacional. Esto le otorga cierto grado de “discrecionalidad” y un interesante campo de acción al gobierno municipal.

Las y los jóvenes serán convocados a participar del Programa por la Oficina de Empleo Municipal y se les brindará información acerca del JMMT. Esto les genera un “beneficio extra” a los gobiernos locales, ya que podrán incorporar integrantes y erigirse como interlocutores entre las políticas y el o la destinataria. Un lugar nada despreciable, en términos de gestión, gobernabilidad y sustentabilidad política (Tiranti, 2012).

En resumen, las OEM funcionan como “puertas de acceso” y “base material de implementación” de las políticas del JMMT en el territorio. Esto las transforma en un espacio con una clara *funcionalidad táctica*, tanto para el nivel nacional como para el local. Desde el punto de vista de los gobiernos municipales, resulta evidente cómo su incorporación en estas instancias de los *IGE* les posibilita un espacio concreto de gestión (de políticas nacionales) que suma volumen a su agenda local y los posiciona en un lugar privilegiado de intermediación entre las políticas del nivel nacional y el territorio. En otras palabras, las funciones que el MTEySS les atribuye a las OME las transforman en espacios más que interesantes para los gobiernos locales, que aparecen como instancias “naturales” de implementación local.

A su vez, los resultados de la presente investigación dieron cuenta de la capacidad/posibilidad que tiene el *IGE* del JMMT para constituir las OME a partir de diferentes formatos y con distintas formas de articulación con el gobierno local. Esto último ubica a las *OME* no sólo como un *componente* importante para los municipios sino también para la impronta que desee

hecho de no tratarse de políticas de acceso universal hace de la selección de los destinatarios un elemento de mucha importancia en la distribución de funciones internas del *IGE*.

otorgarle el Estado Nacional Argentino a la política y para el funcionamiento estratégico del IGE del JMMT.

La constitución de Oficina Municipales de Empleo financiadas y diseñadas por un ministerio del Estado Nacional Argentino —que hace pie en el territorio con una estructura de gestión “formateada” para el tipo de acciones que la política tiene preestablecida, y cuyo vínculo con el gobierno local no es condición obligada o necesaria para implementarla— describe cómo este *componente* tiene un lugar central a la hora de garantizar el despliegue territorial de las políticas del ENA, más allá de la participación (o no) de los municipios.

A partir de lo dicho, se podría concluir que las *OME* aparecen dentro del *IGE* del JMMT asumiendo una decisiva *función táctica* como importantes soportes técnicos y materiales del ENA, que le permiten —sin necesidad de mediaciones— el despliegue y el impacto territorial de sus políticas.

4.5.d.

Análisis del componente Esquema Local de Prestaciones en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

El Esquema Local de Prestaciones ocupa un lugar importante en el funcionamiento del IGE del JMMT. No solo por tratarse de un *componente* que estructura la oferta del programa y condiciona el modo en que se incorporan los actores institucionales, sino porque por el rol que tiene dentro del IGE termina condicionando la demanda sobre la política estatal. Todo esto, en el marco de relaciones de “refuerzo” interno que potencian su centralidad. A su vez, cumple un papel táctico vital para la implementación de la política, al facilitar su construcción territorial por parte de los gobiernos locales. Veamos cómo.

Como describimos anteriormente, el Esquema Local de Prestaciones puede variar en cada municipio de acuerdo con las posibilidades que brindan los acuerdos sectoriales alcanzados, pero se encuentra condicionado por varios de los *componentes* en los cuales se estructura la política.

Desde el andamiaje normativo construido para el JMMT, queda expuesto el objetivo de limitar el margen de acción de los actores institucionales al momento de su implementación, estableciendo un esquema “rígido” de acciones posibles a llevar adelante en el marco de la política. Desde su formulación, el programa detalla un circuito de prestaciones posibles que van conformando el “menú” de posibles acciones. Dice claramente el Reglamento Operativo del JMMT:

El Programa dispondrá de un conjunto de prestaciones integradas de apoyo a la construcción e implementación de un proyecto formativo y ocupacional, destinado a las y los jóvenes, con el objetivo de proporcionarles oportunidades de desarrollar trayectorias laborales pertinentes y de calidad, adecuadas a sus perfiles, a sus expectativas y a sus entornos. El conjunto de prestaciones estará integrado por... (Reglamento Operativo).

El componente Esquema Local de Prestaciones tiene la capacidad de imponer una oferta estructurada de acciones o proyectos que son posibles de realizar con el programa. Es decir, determina —a partir de la formulación de la política— el tipo de respuesta que se construirá, mediante la acción de los diferentes componentes involucrados. Una especie de “menú desplegable” mediante el cual el Estado Nacional Argentino garantiza “un tipo” de impacto en el territorio, más allá de quién sea la instancia ejecutora.

Es decir, un *componente* cuya *funcionalidad táctica* es la de garantizar un mismo esquema de implementación local en los territorios donde se ejecute el programa, relegando a los actores involucrados al rol de ejecutores de un circuito de prestaciones previamente definidas. Si bien el modo en que se configure el “Esquema” depende de la capacidad o posibilidad de las instancias locales de generar acuerdos, cómo está estructurada la política condiciona fuertemente el funcionamiento del IGE. Ahora bien, lo que podría tratarse de un fuerte condicionamiento hacia el nivel a cargo de la operativización del programa, durante nuestra investigación fue apareciendo una mirada diferente (como en el caso del programa A+T), especialmente por parte de los funcionarios locales.

En muchos de los testimonios recogidos, el Esquema de Prestaciones Locales, más que un obstaculizador, es visto como un componente que simplifica y facilita la implementación de un programa.

El Jóvenes es un programa muy estructurado, el pibe entra, hace el POI⁷⁴, y después las derivaciones están claramente preestablecidas (formación profesional, terminalidad educativa, microemprendimientos, taller de búsqueda laboral, etcétera). Al ser un programa masivo ayuda a ordenar las cosas, porque si no, tendríamos que detenernos en cada uno y ver qué cosas se pueden hacer, y para eso tendríamos que ser un equipo más grande y contar con más recursos. Yo me adapto a las acciones que están, son herramientas que están prefijadas de antemano, pero arman el circuito (JMMT /M2).

⁷⁴ Como primera instancia los jóvenes deben cursar un taller denominado Proceso de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo (POI).

Es interesante remarcar que, en la serie de entrevistas de este trabajo, no sólo ningún o ninguna funcionaria local planteó alguna disconformidad con la tipificación que imponía el programa sobre el tipo de acciones o proyectos, sino que en algunos casos hasta se sorprendieron por no haberse “cuestionado nunca el tema”.

Algunos elementos de nuestro trabajo de campo explican en cierta manera esta situación. No hay que perder de vista que la incorporación de gobiernos municipales a la gestión de una política estatal del ENA tiene un fuerte impacto en cómo se conforma su propia agenda de gestión. En la mayoría de los casos, la estructura orgánica municipal de la cual dependía la OME (unidad ejecutora, secretaría, dirección, etc.) también iba a ser absorbida por la dinámica de las políticas estatales nacionales implementadas, reduciendo su agenda a la gestión casi excluyente de estas. Resulta llamativo ver cómo las Oficinas Municipales de Empleo analizadas construyeron su agenda casi exclusivamente con programas impulsados desde el nivel nacional (como es el caso del JMMT, entre otros). Un funcionario a cargo de una OME es claro al afirmar que

En la Oficina Municipal de Empleo implementamos todos los programas que baja el MTEySS, fuera de esto no hay otros programas desde el municipio para esta temática (JMMT /M2).

Es decir que las instancias administrativas y de gestión municipal creadas para el abordaje de la política de empleo no sólo reflejaron “fielmente” el diseño que propuso el MTEySS, sino que no pudieron construir otras acciones que complementen o le impongan un perfil local a una agenda tan importante como la que asume la problemática del trabajo.

Otro elemento que surge de esta investigación es el modo en que dichas instancias locales de implementación, a partir de su incorporación al IGE del JMMT, aumentaron significativamente sus posibilidades/capacidades de gestión, sin la necesidad de contar con grandes equipos (numéricamente hablando), ni agentes especializados en la problemática, ni importantes volúmenes presupuestarios, a pesar de tratarse de temas de abordaje complejo y de programas que apuntan al impacto masivo. El testimonio de un funcionario resulta muy gráfico sobre esto:

Cuando empezamos teníamos un coordinador del programa, dos tutores y un relacionista de empresas, los cuatro contratados por el MTEySS. Hoy somos solo siete, y hacemos funcionar un programa con más de 6000 jóvenes inscritos en la plataforma (JMMT /M2).

En el mismo sentido, se refiere otro funcionario de un municipio vecino:

Pensá que nosotros somos seis (la mayoría sin experiencia en gestión) y estamos haciendo funcionar un programa donde están inscriptos más de 4000 jóvenes (JMMT /M3).

A la vez, nuestra investigación nos reveló que, al profundizar la implementación del programa, tanto en su gestión como en su impacto, las áreas involucradas van aumentando su volumen político hacia el interior de los gobiernos. Esto no solamente pone en valor al Programa hacia adentro de la

agenda, sino que lo proyecta en términos políticos. En palabras de un funcionario municipal:

Cuando el Intendente vio la cantidad de jóvenes que había en la entrega de diplomas, se sorprendió mucho. Al otro día nos llamó a su despacho y puso todo a disposición del Programa. Hoy cada vez que se refiere a la problemática de los jóvenes de la ciudad, especialmente al tema de la inseguridad, cuenta lo que estamos haciendo desde el Programa con los pibes desocupados (JMMT /M1).

En resumen, el Esquema Local de Prestaciones es un componente de un alto valor táctico para el cumplimiento de objetivos estratégicos del Estado Nacional Argentino, especialmente con los relacionados al fortalecimiento del control político de sus acciones. En otras palabras, tiene la función de garantizar que más allá de lograr impacto y despliegue territorial, el ENA (por medio de su ministerio) pueda conducir el proceso de implementación de sus políticas estatales. Mucho más cuando el esquema local de prestaciones requiere la “obligación” de incorporar actores locales para garantizar su puesta en marcha.

Este *componente* consigue condicionar el funcionamiento de la política, a partir de su propio diseño, especialmente con la definición del circuito de prestaciones, lo que estructura la oferta posible del Programa a partir de una fuerte tipificación de posibles acciones. Un preformateo de la política estatal, que si bien condiciona fuertemente y limita los márgenes de acción de los actores involucrados en el programa, a los gobiernos municipales les facilita la implementación de una política de cierta complejidad, a un nivel de gobierno

que generalmente no cuenta con demasiados recursos, ni humanos ni materiales.

4.5.e.

Análisis del componente Tutor/Orientador en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

Si bien el MTEySS era el encargado de la contratación del personal necesario en las Oficinas Municipales de Empleo como parte de las acciones de fortalecimiento (que incluye capacitación y asistencia técnica, entrega de computadoras, mobiliario, folletería y publicaciones), los diseños y materiales curriculares que se utilizaban en el desarrollo de los talleres y la dotación de personal en cada municipio dependían de la magnitud de la población por alcanzar y del grado inicial de capacitación de los recursos locales. Es decir, que a partir del financiamiento del JMMT los gobiernos locales podían incorporar funcionarios “propios” en las OME para la implementación del programa.

Estos funcionarios (tanto los tutores como los orientadores) eran los encargados de convocar, adherir y acompañar a los y las destinatarias de la política, transformándose en la “cara” del programa en el territorio. Con poco margen de acción debido a la fuerte estructuración del *IGE* del JMMT —como lo vimos anteriormente— pero con un importante rol en la vinculación con los y las jóvenes.

De esta manera, se constituyen en importantes lugares de gestión para los municipios, que ven en el manejo de este componente posibilidades tanto de ampliar su planta orgánica y sus capacidades de gestión, como, sobre todo, de funcionar como “mediadores” locales de las políticas estatales del ENA.

4.5.f.

Análisis del componente Convenio de Adhesión en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

En el caso del programa JMMT, el mecanismo de afectación era de carácter individual, ya que se trataba de un Convenio de Adhesión que firmaba el/la joven directamente con el Programa. Por medio de este, el destinatario asumía que conocía y aceptaba las normas que regulaban el Programa (Resolución MTEySS N° 497/08 y sus normas reglamentarias), es decir las responsabilidades o las condiciones que determinaban la posibilidad de participar en él y acceder a sus beneficios. En el Convenio se especifican las prestaciones posibles, las obligaciones que fija la reglamentación del programa, las condiciones de desvinculación/reingreso, así como las ayudas económicas no remunerativas que contempla. En el caso de estas últimas, se especifica que, por la participación en tiempo y forma en las prestaciones acordadas, se percibirían mediante una tarjeta magnética personal e intransferible las ayudas económicas previstas.

Pero en relación con el análisis del componente dentro del IGE, se puede afirmar que reforzaba el vínculo entre el ENA y los y las destinatarias del programa, ya que se trató del elemento que formalizaba la adhesión al programa. Es decir que, si bien existían instancias de mediación entre el programa y sus destinatarios, a la hora de instrumentar el vínculo (y adecuar normativamente la relación), el componente Convenio de Adhesión cumplía un importante rol táctico al formalizar una relación directa y fuertemente estructurada entre el Estado Nacional Argentino y los y las jóvenes que participaban del JMMT.

A esto último es necesario sumarle el papel de refuerzo que tiene el componente de las ayudas económicas. En el caso del JMMT es evidente cómo el factor económico funcionó como un elemento central al momento de

convocar a los y las jóvenes a participar. De la misma forma lo entienden los funcionarios locales, un coordinador de una *OME* lo describe claramente:

El pibe usa el POI para cobrar. Y los chicos quieren hacer cursos, pero cursos no hay, el gancho central es la ayuda económica. A la gente se le explica que el dinero viene del MTEySS, que se hace con el Municipio, pero si surge un problema de pagos, el responsable es el MTEySS (JMMT/M3).

En otras palabras, el Convenio de Adhesión es un *componente* que opera tácticamente estableciendo un vínculo (sin mediaciones en este caso) entre el MTEySS y los y las destinatarias de la política. A la vez, en su aspecto normativo funciona como refuerzo del condicionamiento que tiene el Programa en relación con su forma de implementación (especialmente en el caso del circuito de prestaciones y de las obligaciones para con aquel). A su vez, las ayudas económicas funcionan en el mismo sentido, con la salvedad de que se trata de un *componente* decisivo al momento de la incorporación a la política.

4.5.g.

Análisis de los componentes GECAL y Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización en el IGE del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”

En el programa JMMT el control de las acciones implementadas estaba a cargo de la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización, dependiente de la Secretaría de Empleo del MTEySS. En algunos casos eran las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL)

las encargadas de detectar irregularidades o incumplimientos. El sistema de control es parte del esquema que refuerza la posición estratégica del Estado Nacional Argentino, por tratarse de un *componente* que, puesto en juego, interviene en el territorio, ejerce el control sobre los proyectos o las acciones y concentra las decisiones finales en las estructuras administrativas que dependen del nivel superior. El Reglamento operativo es conciso cuando establece que

Las acciones del Programa en el territorio serán objeto de seguimiento y supervisión por parte de la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización dependiente de la Secretaría de Empleo. Esta Coordinación tendrá a su cargo el diseño del circuito y los formularios de supervisión y seguimiento del Programa y será la responsable de realizar la fiscalización de las acciones desarrolladas en el marco del Programa, tanto las referidas a la incorporación de las y los jóvenes como aquellas vinculadas a la implementación y gestión del Programa. En los casos en que se detectaron irregularidades o incumplimientos, la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral podrá intervenir a los efectos de redireccionar las acciones para garantizar el cumplimiento de la normativa del Programa, así como de los Convenios y/o Protocolos firmados en el marco del mismo (Reglamento Operativo).

Por otra parte, el mismo reglamento establece que los equipos del nivel central del Programa diseñarían e implementarían las acciones de evaluación que consideraran, sobre el funcionamiento de los aspectos institucionales y de

las prestaciones implementadas. A su vez, la GECAL es el organismo encargado de validar o rechazar —mediante la plataforma informática— las solicitudes de vinculación/desvinculación realizadas por la *Oficina Municipal de Empleo*, para lo cual podría requerir a la mencionada Oficina copia de los antecedentes que la sustentaran, verificar la existencia de dicha documentación en el legajo de la o del joven o adoptar las medidas accesorias que estimara necesarias. De la misma forma, para el dictado de los talleres era necesario prever un cronograma semestral que debía presentarse ante la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral correspondiente, para su aprobación.

La forma en que fue estructurado el IGE del JMMT pone en evidencia la responsabilidad que se les asigna a los organismos que dependen del MTEySS en relación con la toma de decisiones al interior del programa. Como describimos anteriormente, las GECAL se transformaron en las instancias exclusivas al momento de definir no solo el ingreso de los destinatarios, sino el formato de los talleres y el circuito de prestaciones que se les iban a ofrecer a ellos. Es decir, “quiénes lo van a hacer”, “qué van a hacer” y “cómo lo van a hacer”. Esto ubica al componente en un lugar de gran importancia táctica para el MTEySS, ya que no solamente se reserva las principales instancias de decisión y evaluación, sino que mediante los mecanismos de control que se establecen desde la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización tiene a su cargo el diseño del circuito y los formularios de supervisión y seguimiento del Programa.

Es decir, son organismos que funcionan como mecanismos de control que no solamente le garantizan al nivel nacional una herramienta de contralor sobre el cumplimiento de metas, requisitos, logros, acciones, etc., sino que principalmente refuerzan (mediante esta operación) los límites impuestos por la formulación de las políticas. Como explica un funcionario del programa a nivel local:

Se firma un protocolo de un año con el MTEySS, y se definen las metas y los recursos que aporta este, así como los cupos de jóvenes que ingresan al POI. En teoría, se negocian las metas, pero las veces que yo participé, el Ministerio venía y bajaba las metas para cumplir en los distritos. Uno cuando manda la rendición de los gastos y metas lo hace por medio de una matriz de resultados que nos baja el Ministerio, si se cumplen las metas acordadas, el Programa anda derecho (JMMT/M2).

Ahora bien, si bien estos *componentes* refuerzan la capacidad del ENA para condicionar el rumbo estratégico de las políticas, no están exentos de tensiones y fisuras cuando se los pone en “juego” (como ninguno de los componentes del *IGE*). En la “arena” donde se materializa la gestión de la política, ninguno de los *componentes* del *IGE* permanece infalible y responde en toda su dimensión a los objetivos sobre los cuales fueron formulados. En nuestra tarea de campo, aparecieron de manera reiterada testimonios que confirmaron la existencia de “fisuras” en la implementación de los IGE, que les posibilitan a los organismos ejecutores cierto grado de discrecionalidad (aunque muy limitado) en el cumplimiento territorial de los lineamientos de la política. Como cuenta un agente de una OME:

Nosotros a un pibe que terminó el secundario, pero está en la lona, lo inscribimos igual por más que no se pueda (solo pueden hacerlo los jóvenes que no finalizaron sus estudios), le ponemos que debe materias (para poder incorporarlo a la plataforma del MTEySS), y cobra la ayuda. Sobre todo, a los pibes

que están estudiando en la universidad del barrio (JMMT /M3).

En resumen, como describimos anteriormente, el control de las acciones implementadas está a cargo de la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización, dependiente de la Secretaría de Empleo del MTEySS y son las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) las encargadas de detectar irregularidades o incumplimientos. No solo en lo relacionado con el funcionamiento de los aspectos institucionales y de las prestaciones implementadas, sino también sobre el ingreso de los destinatarios, el formato de los talleres y el circuito de prestaciones, así como el cumplimiento de metas, requisitos, logros, obras, etcétera.

Pero a los fines del análisis de estos componentes en el funcionamiento del *IGE* del JMMT, es importante subrayar que el hecho de constituirse en instancias que se reservan para sí las principales decisiones sobre la implementación de la política, ubica a la GECAL y a la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización como soportes institucionales de gran importancia táctica para el ENA.

4.6.

Conclusiones del capítulo

A lo largo del análisis que fuimos realizando sobre el Instrumento de Gestión Estatal del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, intentamos dar cuenta de cómo los componentes por los cuales se estructuró la política, cumplieron un “papel” táctico en el funcionamiento de esta, más allá de sus definiciones normativas. Especialmente en relación con reforzar la posición del Estado Nacional Argentino hacia el interior del IGE.

La posibilidad de financiar con presupuesto propio el Programa siempre es un componente de peso a la hora de posicionar internamente algún actor, pero en este caso se le suma la capacidad del MTEySS (organismo responsable del JMMT) de absorber en su propia estructura administrativa y de gestión la mayoría de las instancias de definición y control sobre la política.

Por otro lado, el componente Acta Acuerdo le permitió al ENA “pivotar” al momento de tejer el entramado institucional y de actores que participaron (en cada territorio) de la implementación del JMMT. Un *componente* que reforzó la centralidad del ENA en la definición del “con quién”, ampliando el margen de maniobra y control político sobre el Programa.

A la vez, el diseño del JMMT propuso una serie de organismos ejecutores de impacto territorial que privilegiaban a los gobiernos municipales por sobre otros niveles de la administración pública (como es el caso de las provincias). El componente Oficina Municipal de Empleo (OME) dio cuenta de este modo de articulación e incorporación de actores institucionales a la implementación del programa. Si bien se les asignaba el lugar de articuladores territoriales, lo que les permitía el vínculo directo con del destinatario, su margen de acción estaba condicionado por un esquema formateado, que les imponía el diseño de los materiales gráficos, la estructura administrativa y los perfiles que la componían, así como el circuito de prestaciones posibles y la

instancia final que definía la vinculación o desvinculación de la o el destinatario con el programa.

La dinámica del IGE termina restringiendo al nivel local (que puede conformarse con diferentes acuerdos institucionales, como describimos anteriormente) al rol de soportes técnicos y materiales del ENA, lo que le permite garantizar, el despliegue y el impacto territorial de sus políticas.

Desde el punto de vista de los gobiernos municipales, resulta evidente cómo su incorporación al IGE les posibilita un espacio concreto de gestión (de políticas nacionales) que suma volumen a su agenda local y lo posiciona en un lugar privilegiado de intermediación entre las políticas del nivel nacional y el territorio. A la vez, es importante remarcar que desde los gobiernos locales esta posición interna, lejos de transformarse en un obstáculo, resultó un potente facilitador para el despliegue y la capacidad de impacto del JMMT en su distrito.

El componente Tutor/Capacitador es un ejemplo de esto último, ya que constituye un importante lugar de gestión para los municipios, que ven en el manejo de este componente posibilidades tanto de ampliar sus capacidades de gestión como de funcionar como “mediadores” locales de las políticas estatales del ENA, ensanchando su agenda y su impacto territorial. Es necesario volver a afirmar que si bien estas instancias (y las políticas analizadas) incorporan al nivel local índices de gestión importantes, ubicándolos como interlocutores privilegiados de políticas del Estado Nacional Argentino y otorgándoles un margen de negociación (aunque estrecho) con el nivel nacional, nada de esto pretende soslayar el alto grado de asimetría que atraviesa esta relación y que delimita el margen de acción de cada nivel.

Por otro lado, este lugar y el tipo de gestión que se les “impone” a los actores locales que se involucran con el programa son resultado de una serie de “refuerzos” que cumplen diferentes componentes del IGE. Como el caso del Esquema Local de Prestaciones, ya que se trata de un componente que logra

condicionar el funcionamiento de la política, a partir de su propio diseño, especialmente con la definición del circuito de prestaciones. Este elemento estructura la oferta posible del programa a partir de una fuerte tipificación, que se cristaliza en una especie de “menú” de posibles acciones que condiciona el circuito de funcionamiento del JMMT.

A su vez, el componente encargado de la afectación del destinatario con el Programa, el Convenio de Adhesión, no solamente refuerza el vínculo, sin mediaciones, entre el ENA y los y las jóvenes, sino que principalmente en su aspecto normativo funciona como “refuerzo” del condicionamiento que tiene el Programa en relación con su forma de implementación.

Por último, existe un esquema de control, supervisión y fiscalización del funcionamiento del Programa, que se materializa en dos importantes *componentes* dentro del IGE, como son la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización, y la GECAL. Dos componentes que dependen política y administrativamente del MTEySS, que en su función de contralor e instancia de definición administrativa, refuerzan la posición del nivel central a la hora de la implementación del JMMT.

Esto último no solamente refuerza la centralidad (en términos de posicionamiento interno) del ENA en la política, sino que configura un esquema de incorporación de otros actores institucionales, muy condicionada, donde el nivel central se reserva la formulación y el control de la implementación del programa, relegando a los demás actores a un papel de operativización de la política. Se configura así un IGE donde parte de su funcionamiento comienza a poder ser explicado a partir de los posicionamientos tácticos de parte de sus componentes.

Capítulo 5

El análisis instrumental del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) desde el concepto de *Instrumento de Gestión Estatal (IGE)*

5.1.

Introducción

El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) fue creado en agosto de 2009, durante la gestión de Cristina Fernández de Kirchner por la resolución del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) N° 3182/2009, y ratificado por el Decreto N° 1067/2009.

Se trató de uno de los programas sociales más importantes de su gestión, en términos de recursos y de logística. Si bien se lo podría definir como un programa de transferencias condicionadas de ingresos, en su formulación adquirió características particulares al incorporar una perspectiva de Economía Social y Solidaria (ESS).

Destinado a “personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del programa de Seguridad Alimentaria”, el “Argentina Trabaja” (AT) tenía como objetivo general mejorar la calidad de vida de las familias y los barrios más vulnerables y promover el desarrollo de las capacidades personales y sociales de las y los destinatarios, generando oportunidades socio-ocupacionales y de capacitación vinculadas con la realización de obras de baja y mediana complejidad en espacios públicos, la mejora del hábitat y el patrimonio comunitario.

Para ello, el Ministerio de Desarrollo Social (MDS) acordaba con los Entes Ejecutores (municipios, provincias, federaciones o mutuales), por medio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), la formación y la capacitación de cooperativas compuestas por alrededor de 60 trabajadores cada una, quienes tenían a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de obra intensiva. A su vez, requería una modalidad de intervención que exigía la articulación entre distintos actores institucionales de los distintos niveles de gobierno, en el cual los municipios asumieron un rol clave en el seguimiento y en la implementación del Programa.

Las y los trabajadores eran inscritos como Efectores Sociales, por lo que tenían acceso al Monotributo Social, lo que les garantizaba aportes jubilatorios y una obra social. Al ser monotributistas sociales, los cooperativistas tenían derecho a la Asignación Universal por Hija o Hijo (AUH). Por otro lado, si bien el programa contemplaba que parte de la jornada laboral estuviera destinada a la realización o mantenimiento de obras de infraestructura local o saneamiento, de la misma forma promovía la capacitación (incluyendo, entre otros, la terminalidad educativa mediante la línea Argentina Trabaja, Enseña y Aprende).

Para su puesta en marcha, fue creada la Unidad Ejecutora del Programa, que dependía del MDS, y tenía entre sus atribuciones la coordinación de acciones con otros ministerios nacionales, con un responsable con rango de subsecretario de Estado.

En este caso, si bien el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación cuenta con una extensa red de cobertura nacional integrada por centros y organizaciones (Centro de Referencia, Centro de Atención Local, Centro Integrador Comunitario, entre otros), mediante la cual descentralizaba la gestión de diversas funciones del “Argentina Trabaja” en la provincia o en el municipio a cargo de la Unidad Ejecutora local, mantenía para sí el rol de

evaluar y de decidir los módulos que eran asignados a cada localidad (por medio de la firma del Convenio Marco con la Unidad Ejecutora), la supervisión, el control y la responsabilidad por las transferencias monetarias.

Para su implementación (en una primera etapa centrada en los municipios del Gran Buenos Aires) se utilizó un Distribuidor Nacional del Programa Ingreso Social con Trabajo por el cual se determinaba la asignación de las cooperativas por crearse, y la cantidad de puestos de trabajo en cada distrito.

En el caso del “Argentina Trabaja” (AT), es importante describir tanto el marco económico como el político en que se decide su puesta en marcha, ya que eso le otorga al programa un sentido de carácter estratégico que es imposible soslayar.

Por un lado, este programa pretendía ser, junto con la AUH, una de las principales herramientas del gobierno para ocuparse de los efectos que traía la crisis financiera global del año 2008 sobre la economía argentina. Que se caracterizaba por una desaceleración económica —en el marco de la crisis internacional—, estancamiento de la creación de puestos laborales, y persistencia del núcleo duro de la desocupación (Ferrari Mango, 2012). Bien los describen Neffa y López (2012) cuando afirman que

La crisis financiera internacional de los subprimes afectaba a la economía argentina, provocando una fuerte reducción de las anteriores tasas de crecimiento del PIB, lo cual impactó sobre el mercado de trabajo, reduciendo las tendencias hacia la disminución del desempleo y del trabajo no registrado (p. 36).

A la vez, el contexto político también aparecía como desfavorable para el gobierno nacional, ya que las elecciones legislativas de 2009 habían significado un revés electoral para el gobierno de Cristina Fernández y se había visto debilitado por el conflicto agropecuario del año 2008 (Arcidiácono et al., 2014; Ferrari Mango y Campana, 2018; Nadur, 2019).

Este escenario le exigió al gobierno nacional retomar la iniciativa política y de gestión a los fines de administrar los efectos de la crisis y a la vez reorganizar en el plano político su espacio.

5.2.

Reconstrucción del funcionamiento del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT)

El objetivo de este apartado es la reconstrucción del planteo formal de la política, identificando desde su diseño las principales instancias de gestión y los componentes que intervienen en el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT).

Inserción institucional y regulación normativa

El Programa de Ingreso Social con Trabajo fue creado por la Resolución 3182 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) el 6 de agosto de 2009 y ratificado por el Decreto presidencial 1067 el 14 de agosto de 2009.

El Programa se insertó institucionalmente en el Ministerio de Desarrollo Social, más precisamente en la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, cuyo titular era designado por la Ministra de Desarrollo Social y tenía jerarquía de Subsecretario (Fernández, 2012).

A la vez, la normativa del programa se encontraba afectada por la resolución N° 3026 establecida el 26 de septiembre de 2006 por el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La resolución reglamentaba el armado de cooperativas de trabajo vinculadas a actividades económicas planificadas por el Poder Ejecutivo Nacional, provincial o municipal.

Problemática y objetivos

El Programa se planteaba como objetivo principal la “promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Res. N° 3182, Ministerio de Desarrollo Social)

Selección de los distritos

A los fines de garantizar una distribución equitativa de los casi 100.000 puestos de trabajo iniciales, y con la decisión de focalizar la primera etapa de implementación de la política en los distritos del Gran Buenos Aires, se utilizó un instrumento de gestión denominado Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo.

Siguiendo el trabajo de Langou, Gala y Dal Masetto (2010) publicado por el CIPPEC, el porcentaje de puestos de trabajo asignados a cada distrito se calculó sobre la base de tres componentes. El primero distribuye una cantidad mínima de puestos de trabajo por distrito. Es decir, el 10% de los puestos de trabajo se distribuyen de manera homogénea entre los 36 distritos, lo que corresponde a 278 cooperativistas por distrito. El segundo componente distribuye el 50% de la totalidad de los puestos en relación con la proporción de población de 18 a 64 años desocupada en hogares con NBI de cada distrito

respecto del mismo valor para el total de los distritos. En una etapa ulterior de la focalización geográfica en los Distritos del Gran Buenos Aires, se llevó a cabo la distribución de 50.000 nuevos puestos. En esta ocasión, los criterios de distribución pusieron foco en la población vulnerable viviendo en villas y asentamientos, y en la capacidad de gestión de los entes ejecutores.

En una segunda etapa del proceso de implementación del programa, se incorporaron nuevas regiones y las provincias. La distribución efectiva de los puestos dependió de una combinación del criterio socio ocupacional de la población con las condiciones institucionales de la provincia en términos de capacidades logísticas y de gestión.

Selección de los candidatos

Luego de la distribución geográfica de los “cupos” asignados a partir de la metodología descrita anteriormente, se procedió a detectar a los y las posibles destinatarias de la política mediante repertorios preexistentes de alta vulnerabilidad social. Se efectuaron, también, derivaciones de otros programas cooperativos con foco en la población de alta vulnerabilidad. Asimismo, profesionales del Ministerio de Desarrollo Social llevaron a cabo visitas y relevamientos en los barrios más críticos de cada distrito. Finalmente, se realizaron charlas informativas sobre el Programa y el Registro de Efectores con el objetivo de atraer posibles interesados (Langou, Gala, y Dal Masetto, 2010). En última instancia, los candidatos eran entrevistados individualmente por el personal del Ministerio de Desarrollo Social para verificar que se cumplieran los criterios de elegibilidad.

Prestaciones

El mantenimiento en el Programa requería asistencia diaria en los horarios de trabajo y capacitación. La asistencia era controlada por la municipalidad. Las reiteradas observaciones daban lugar a la baja de la o el

beneficiario y a la apertura automática de su puesto de trabajo para ser ocupado por otro candidato. La jornada laboral era de 40 horas semanales de trabajo, dentro de las cuales cinco estaban reservadas para las capacitaciones.

Cooperativas

Se trabajó dentro del marco de cooperativas armadas en conjunto con el INAES. Las cooperativas estaban compuestas por 60 integrantes y cuatro capataces que se ocupaban de la organización y la supervisión de las actividades. En algunos casos y bajo convenio, se incorporaba también a un orientador social y a un profesional (arquitecto, ingeniero o maestro mayor de obra).

Las obras que se debían realizar eran de mediana y baja complejidad. Se buscaba el impacto directo mediante tareas de saneamiento, infraestructura urbana y comunitaria, mejoramiento de espacios verdes y mejoramiento habitacional y del hábitat. Se proveían, para ese fin, elementos de seguridad: cascos, calzado y ropa de trabajo. Asimismo, la cooperativa contrataba un seguro de vida personal y ante terceros. Los cooperativistas recibían sus ingresos mensuales mediante una cuenta bancaria personal en el Banco de la Nación Argentina tramitada por el Ministerio de Desarrollo Social.

Capacitaciones

Las capacitaciones eran cursos sobre la constitución de cooperativas a cargo del INAES y una formación básica en oficios y nociones generales de salud y seguridad del trabajador, dictados por la Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina (UOCRA) y el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. También se fomentaba la terminalidad educativa, por lo que intervenía el Ministerio de Educación de la Nación.

Modo de organización y división de responsabilidades entre niveles de gobierno

La Resolución N° 3182 del MDS promovía enfáticamente “la participación activa de los actores locales”. Por esto, gran parte de la gestión del Programa se encontraba descentralizada a nivel municipal o provincial. El Estado Nacional Argentino por medio de su ministerio se reservaba la responsabilidad de financiar, capacitar y auditar.

Se implementará mediante el otorgamiento de subsidios a Gobiernos Provinciales, municipales y cooperativas de la Ley 20.337 o Asociaciones Mutuales de la Ley 20.321 efectivizado desde el Ministerio de Desarrollo Social. Consistirá en transferencia de fondos para la adquisición de herramientas, materiales o servicios. Estos fondos podrán ser transferidos en forma directa a provincias, municipios o cooperativas mientras que los fondos correspondientes a mano de obra serán transferidos directamente a la cooperativa de trabajo o a los propios integrantes (Resolución 3182/09 del MDS).

Como bien describe el trabajo de Langou, Gala, y Dal Masetto (2010), el esquema de implementación distribuía tareas y responsabilidades entre los niveles a partir del comienzo del Programa.

El Programa de Ingreso Social con Trabajo se implementa mediante la firma de un Convenio de cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social

de la Nación y los municipios. A través de este contrato, los municipios solicitan el otorgamiento de subsidios correspondientes a los módulos productivos y a la nómina de cooperativas que deberán estar previamente inscriptas en el registro del INAES y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social. Los fondos transferidos serán únicamente los correspondientes a la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos. La compra de materiales puede ser efectuada por las municipalidades, a cuenta de las cooperativas, o directamente por las cooperativas. Puesto que los fondos tienen como destinatario final a las cooperativas, se considera que estos ingresan de forma transitoria por los municipios. Toman la forma de Fondos de Terceros por lo que las facturas son emitidas por cada cooperativa a favor de la municipalidad (p. 97).

En este esquema, las responsabilidades de los gobiernos locales estaban normativamente delimitadas. Eran los encargados de realizar la selección de las obras y adquirir los materiales, las herramientas y los útiles necesarios a la ejecución de las obras, a cuenta de las cooperativas. Tenían la responsabilidad de la supervisión técnica y económica de la ejecución de las obras y de requerir un informe mensual de avance de obra para remitirlo a la Unidad Ejecutora. Además de llevar el control diario de asistencia e informar al Ministerio las

altas y bajas correspondientes a ese control (las planillas de concurrencia se imprimían a partir de la base de datos del programa dispuesta en internet) y de contratar los seguros correspondientes.

A su vez, los municipios eran controlados y supervisados por el Ministerio de Desarrollo Social, quien verificaba el cumplimiento de las obligaciones establecidas por convenio. Su incumplimiento acarrea la caducidad del subsidio. La auditoría del programa era realizada por la Unidad de Auditoría interna del Ministerio, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y Universidades Nacionales. Del mismo modo, el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires establecía las pautas de control sobre los convenios suscriptos entre el Ministerio de Desarrollo Social y las municipalidades, así como los adscritos entre las municipalidades y las cooperativas.

Etapas de la implementación del programa “Argentina Trabaja”

Sobre la base de lo descrito anteriormente, podemos ir infiriendo un esquema de implementación, con división de tareas y responsabilidades entre niveles de gobierno y actores involucrados en él. El cuadro construido en el trabajo antes mencionado del Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento (CIPPEC) es extraordinariamente gráfico y preciso sobre la cuestión.

Cuadro N° 2

Etapas de la Implementación	Tareas y actores involucrados
Selección de los distritos en los que se aplicará el Programa	Aplicación del distribuidor inicial del programa por el Ministerio de Desarrollo de la Nación
Preselección de los candidatos	El Ministerio de Desarrollo Social detecta a la población susceptible de integrar el Programa mediante datos de vulnerabilidad social provenientes de planes y programas cooperativos previos, lleva a cabo visitas y relevamientos en los barrios más críticos de cada distrito y realiza charlas informativas sobre el Programa. Los gobiernos municipales detectan a la población susceptible de integrar el Programa mediante sus bases de datos.
Armado de las cooperativas	Los gobiernos municipales lanzan la convocatoria y establecen la nómina de cooperativas que deberán estar previamente inscriptas en el registro del INAES y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Autonomía Social del Ministerio de Desarrollo Social .
Verificación de los criterios de elegibilidad de los candidatos	El Ministerio de Desarrollo Social entrevistó individualmente a los candidatos. Se efectuó el cruce de base de datos tributaria y social con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP) .
Convenio de cooperación entre el Ministerio de Desarrollo Social y los gobiernos municipales	Los gobiernos municipales solicitan el otorgamiento de subsidios correspondientes a los módulos productivos establecidos en la nómina de cooperativas. El Ministerio de Desarrollo Social se compromete a transferir los fondos relativos a compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos.
Organización de las jornadas laborales	Las organizaciones de las jornadas laborales están a cargo de los gobiernos municipales que trabajan en conjunto con el INAES . El gobierno adquiere los materiales, lleva a cabo la supervisión técnica y económica de la ejecución

	de las obras, requiere informes de avance de obra y lleva a cabo el control diario de asistencia.
Transferencias monetarias	El Ministerio de Desarrollo Social tramita las cuentas bancarias personales de los cooperativistas en el Banco de la Nación Argentina y deposita directamente el ingreso mensual de los cooperativistas.
Capacitaciones	Las capacitaciones específicas están a cargo del INAES , de la UOCRA y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación . La terminalidad educativa es gestionada por el Ministerio de Educación de la Nación . En las capacitaciones integrales participan los ministerios de Educación, Desarrollo Social, Trabajo, Empleo y Seguridad Social, Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios; algunas áreas del Gobierno Nacional y el área de Cultura y Educación Popular del Ministerio de Desarrollo Social

Fuente: Langou, D., Gala, P. F., y Dal Masetto, F. P. (2010)

5.3.

Análisis del Instrumento de Gestión Estatal del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT)

Una vez reconstruido el funcionamiento de la política, es necesario identificar los principales componentes que forman parte del Instrumento de Gestión Estatal por el cual se estructura el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (PRIST-AT). En este caso fueron identificados los siguientes:

1. Convenio de Cooperación

Para su implementación, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda y firma Convenios de Cooperación con los Entes Ejecutores (municipios,

provincias, universidades, federaciones o mutuales), por medio del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES). La resolución N° 3182 del Ministerio de Desarrollo Social (con fecha 9 de agosto de 2009) creaba al programa de cooperativas dentro de la línea Argentina Trabaja. A la vez la Resolución N° 4363 (de fecha 2 de octubre de 2009) del Ministerio, delegaba en la Secretaría de Coordinación Institucional la facultad de suscribir los actos administrativos pertinentes para el correcto desarrollo, funcionamiento y monitoreo del programa, determinando que el tratamiento de la cuestión social debía ser abordado desde una fuerte articulación multiactoral, pero contemplando cada realidad local.

En este marco, se celebraron Convenios, con el objetivo de construir los mecanismos de cooperación, colaboración y articulación en el territorio. Los Convenios incluían cláusulas por las cuales se reglaba el accionar de los Entes Ejecutores (que resultaban de dichos Convenios), definiendo desde su objeto el formato de implementación, su finalidad, el modo en que se ejecutarían los fondos transferidos en formato de *subsidio*, cuáles son las obligaciones de los organismos locales, los plazos y el modo de rendir las cuentas, las sanciones por incumplimientos, y los mecanismos de evaluación y monitoreo del Programa.

A la vez, entre las “Partes” se suscribían Actas Complementarias entre el Ente Ejecutor y el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), por las cuales se acordaban no solo el lugar donde se desarrollarían las actividades sino la modalidad de registro de la concurrencia diaria y productividad mensual. Es decir que se trataba de un instrumento administrativo que regulaba gran parte del funcionamiento del Programa en el territorio donde iba a implementarse.

2. Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo (UE)

El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) se enmarcaba institucionalmente en el Ministerio de Desarrollo Social, más precisamente en la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo (establecida a partir del decreto de creación del mismo), cuyo titular era designado por la Ministra de Desarrollo Social. Su estructura administrativa incluía varias coordinaciones a los fines de garantizar una fuerte articulación con los distintos ministerios que participan del programa. Estas son:

- a) Coordinación de Planificación de Ingreso Social con Trabajo
- b) Coordinación de Integración Sanitaria para el Ingreso Social con Trabajo
- c) Coordinación de Financiamiento para el Fomento del Ingreso Social con Trabajo
- d) Coordinación de Formación para el Ingreso Social con Trabajo
- e) Coordinación de Integración Laboral para el Ingreso Social con Trabajo

El Programa comenzaba a implementarse en el territorio luego de celebrarse los convenios entre el representante de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDS y el intendente municipal. En todo el proceso la Unidad Ejecutora cumplía una importante función dentro de la política:

El Ministerio de Desarrollo Social, a través de la Unidad Ejecutora del PRIST, informa y aconseja a los entes ejecutores acerca de los puestos de trabajo disponibles en cada territorio, en base al distribuidor, y en general sobre todos los aspectos del programa. Los Entes Ejecutores hacen un diagnóstico de la comunidad, identificando necesidades sociales y recursos disponibles. La

Unidad Ejecutora del PRIST informa a las organizaciones gubernamentales o no gubernamentales sin fines de lucro la posibilidad de desarrollar proyectos/actividades que requieren la participación de cooperativas, es decir, las beneficiarias del programa. Luego del diagnóstico de las necesidades de la comunidad, varias organizaciones (los entes ejecutores) diseñan propuestas de proyectos o actividades que son luego presentadas a la Unidad Ejecutora. La Unidad Ejecutora evalúa las propuestas presentadas y decide acerca de si deberían ser aceptadas o rechazadas (Mario, 2017, p. 570).

A su vez, este *componente* tenía un rol en el control de la dinámica laboral de las cooperativas, ya que las observaciones por inasistencias de sus integrantes debían ser comunicadas por el Ente Ejecutor a la unidad ejecutora del Programa de Ingreso Social con Trabajo.

3. Ente Ejecutor (EE)

En lo que respecta a los ámbitos subnacionales, el modo de implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) se llevó adelante de manera gradual, a partir de los Convenios que las provincias, municipios, universidades, federaciones o mutuales firmaban con el MDS.

Como describimos anteriormente, la firma de dicho Convenio tenía como resultado la conformación de un Ente Ejecutor cuyo funcionamiento era reglado por este acto administrativo, y restringido en sus funciones a definir el perfil de la población objetivo, las características de las prestaciones y la

generación de normativa propia para la ejecución del programa. Cada Ente Ejecutor promovía la formación y capacitación de las cooperativas compuestas por alrededor de 60 (sesenta) trabajadores/as cada una, quienes tenían a su cargo la ejecución de las obras.

A su vez, estos organismos eran los encargados de detectar a la población susceptible de participar en el Programa, cruzando datos de vulnerabilidad social (provenientes de planes o programas cooperativos previos), por medio de visitas y relevamiento de los barrios más críticos, entre otros métodos. Este proceso se completaba cuando el MDS verificaba los criterios de elegibilidad de los candidatos y cruzaba la base de datos tributaria y social con el Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), para verificar que cumplieran con los requisitos.

Es importante remarcar que en el Programa AT, es el nivel subnacional de gestión el que define (con aprobación del MDS) los *módulos* constructivos para realizar las obras que se ejecutarán o las tareas que realizarán los cooperativistas en el distrito. Cada cooperativa puede contar con uno o más *módulos* asignados, lo que depende del perfil socio-laboral de los cooperativistas. Estos *módulos* estaban relacionados con diversas tareas necesarias para llevar a cabo las obras: limpieza de arroyos, saneamiento urbano, forestación urbana, refacción y mantenimiento de edificios.

Si bien es verdad que se daba preferencia a los módulos de obra estandarizados y predeterminados por el Programa, existía la posibilidad de combinar y modificar, en el marco de los componentes, distintos módulos constructivos/productivos sobre la base de la demanda registrada. Por otra parte, los Entes tenían la responsabilidad sobre la certificación de la obra, pero siempre con el seguimiento a cargo del programa.

A su vez, la implementación del Programa exigió el desarrollo de herramientas de gestión por parte de los gobiernos provinciales y locales, que

debieron organizar mecanismos y procesos en diversas áreas de la administración. En este sentido, la gestión del Programa sobrecargó de responsabilidades técnicas y políticas a los gobiernos subnacionales que oficiaron como Entes Ejecutores, y que debieron organizar mecanismos y procesos en diversas áreas de la administración, que adquirieron características diferentes en cada jurisdicción involucrada, en función de las capacidades institucionales disponibles en términos de recursos presupuestarios, operativos y humanos.

Por ejemplo, algunos municipios optaron por gestionar todas las compras de herramientas y materiales ligadas al programa a través de sus estructuras administrativas, otros crearon unidades ejecutoras *ad hoc* que se encargan específicamente de la gestión administrativa y operativa del programa, mientras que otros otorgaron a las cooperativas los fondos destinados a la compra de herramientas y materiales (Fernández, 2012, p. 25).

Por otra parte, los Entes Ejecutores tenían la posibilidad de optar entre distintas modalidades de compra para la adquisición de materiales, herramientas y gastos operativos, y eran los responsables ante la Unidad Ejecutora del AT sobre la rendición de dichos gastos.

4. Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo (DI)

El Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo (DI) fue un instrumento de gestión aplicado en la primera etapa de implementación

de la política, y cuya finalidad era la de asignar los puestos de cooperativistas en los municipios que se incorporaron en ese momento.

Es importante recordar que la primera etapa de la focalización geográfica tuvo como objetivo asignar la cantidad de puestos de trabajo disponibles (inicialmente 100.000) entre 36 distritos del Gran Buenos Aires. Los documentos oficiales del Ministerio así lo expresaban:

el distribuidor (de puestos a crear) inicial aplicado para la conformación de la primera fase del Programa orientada a su implementación en Gran Buenos Aires y alrededores incluye dos momentos: el primero de carácter estrictamente cuantitativo, que considera datos generales de población, pobreza estructural y desocupación; y el segundo, que focaliza en datos de pobreza crítica (población que vive en villas y asentamientos y en condiciones de extremo déficit de infraestructura barrial) y construye coeficientes de redistribución de nuevas posibilidades de constitución de puestos de trabajo, en función de indicadores vinculados con dicha criticidad, junto con indicadores de ajuste por capacidad logística y de gestión territorial teniendo en cuenta la etapa de instalación del Programa (MDS, 2009, p. 5).

Es decir, el *Distribuidor* tenía dos objetivos principales, por un lado, identificar las regiones y provincias prioritarias para la intervención del Programa, y por otro, definir la distribución de la cantidad total de puestos de

trabajo y de cooperativas que iban a crearse, de manera equitativa y eficaz. Para ello, se desarrolló una estrategia metodológica que incluía

La consideración de indicadores sociales, demográficos y ocupacionales, obtenidos de las distintas fuentes de datos disponibles. Asimismo, se han incluido indicadores de gestión obtenidos de distintas fuentes de datos primarias correspondientes a procesos de evaluación del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación y el análisis de condiciones de viabilidad para la implementación del Programa de Ingreso Social con Trabajo que implica disponibilidades de gestión y logística particulares para la constitución, monitoreo y mantenimiento de puestos de trabajo (MDS, 2008, p. 8).

Siguiendo el trabajo de Fernández (2012), podemos afirmar que al momento de asignar los puestos de trabajo a cada uno de los distritos sobre los cuales se focalizaría la implementación en su comienzo, se tomaban tres componentes:

El primero distribuye una cantidad mínima de puestos de trabajo por distrito. Es decir, el 10% de los puestos de trabajo se distribuyen de manera homogénea entre los 36 distritos, lo que corresponde a 278 cooperativistas por distrito. El segundo componente distribuye el 50% de la totalidad de los puestos en relación con la proporción de población

de 18 a 64 años desocupada en hogares con NBI de cada distrito respecto del mismo valor para el total de los distritos. El último componente distribuye el 40% de los puestos restantes en función de la incidencia de la población de 18-64 años en hogares con NBI dentro de cada uno de los distritos (p. 19).

Como lo describen los documentos del propio Ministerio, en una primera etapa el *Distribuidor* fue elaborado en términos cuantitativos para determinar el lugar de implementación del Programa, en instancias posteriores se tuvieron en cuenta datos cualitativos y el análisis del proceso de desarrollo de la iniciativa en cada realidad local.

El segundo momento distribuye 50 mil puestos de trabajo adicionales y consta de dos componentes más, el cuarto y el quinto. El cuarto componente (incidencia de villas o asentamientos y déficit extremo de infraestructura urbana) asigna el 80 por ciento de los empleos del segundo momento, esto es, 40 mil puestos de trabajo sobre la base de la población que viven en villas y asentamientos urbanos del área Metropolitana, combinado con las personas en situación de extremo déficit de infraestructura de los mismos distritos. El quinto componente (evaluación de capacidad logística y gestión) define una serie de ejes sobre condiciones institucionales y logísticas, los cuales son

calificados por el MDS en una escala de 0 a 3 (de negativo a muy bueno) (Mario, 2017, p. 563).

Es importante profundizar sobre la dimensión cualitativa del Distribuidor, porque aparece como un elemento de importancia al momento de la asignación de puestos de trabajo en los distritos, y es el análisis de su funcionamiento como Entes Ejecutores. Una dimensión que incorpora la capacidad logística y de gestión territorial respecto de la ejecución, la rendición de cuentas y cumplimiento de acuerdos en proyectos y programas con financiación del Ministerio de Desarrollo Social. En función de esos ejes,

se realizó un análisis de situación de cada uno de los *Entes Ejecutores* participantes de la primera fase, construyendo una planilla evaluativa de la capacidad de gestión y logística local estableciendo una valoración a cada condición que permite establecer una puntuación, aplicable al análisis de cada Municipio para el incremento proporcional de la asignación del 20 por ciento de puestos de trabajo adicionales para favorecer la efectiva implementación del Programa en cada Distrito (Neffa y López, 2012, p. 52).

Por último, a lo largo del proceso de implementación del programa, se realizaban triangulaciones de los resultados obtenidos por estos primeros métodos de distribución, con nuevos datos cualitativos y de análisis del proceso de desarrollo de la iniciativa en cada realidad local (Neffa y López, 2012).

5. Cooperativas de trabajo (CT)

Un rasgo distintivo del AT es la conformación —por parte de su Unidad Ejecutora y del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social, en adelante INAES— de las cooperativas de trabajo que dan vida al Programa.

Si bien el MDS aparece como empleador de última instancia, se incorpora a los actores locales como “intermediarios”, ya que son los Entes Ejecutores quienes detectan a la población susceptible de integrar el Programa, mediante sus bases de datos, y son ellos quienes lanzan la convocatoria y establecen la nómina de cooperativas, que deberán estar previamente inscriptas en el registro del INAES y en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social.

Las y los cooperativistas tenían como principal tarea la realización o mantenimiento de obras de infraestructura local o saneamiento. Una parte de la jornada laboral era destinada a programas de capacitación (incluyendo, entre otros, la terminalidad educativa mediante la línea Argentina Trabaja, Enseña y Aprende).

Desde la normativa del programa se establecía que las *cooperativas* debían estar conformadas por hasta 60 integrantes cada una, divididas en cuadrillas y con 4 (cuatro) capataces encargados de organizar el trabajo y los equipos, así como la supervisión de las tareas de la obra. De la misma forma se promovía la incorporación de profesionales específicos, como arquitectos/as, ingenieros/as o maestros/as mayores de obra, para la conformación de los equipos.

Con respeto al régimen de trabajo, según documentos del propio Ministerio, se contemplaban 40 horas semanales de contraprestación de 8 horas diarias de trabajo, que se dividían en 7 horas diarias efectivas en días hábiles (para el desarrollo de las actividades que planteaba cada módulo de obra pública), y el acumulado de la hora diaria restante se destinaba a las

capacitaciones que contemplaba el Programa (y que se desarrollaban los días sábados). Tanto la terminalidad escolar primaria como secundaria no se consideraba como parte de las capacitaciones laborales (Arcidiacono, Kalpschtrej, y Bermúdez, 2014).

Por otra parte, el Programa requería la incorporación de los destinatarios al Régimen de Monotributo Social, a los fines de garantizar los aportes jubilatorios y una obra social, que se podía extender al grupo familiar. En lo que hace a los riesgos de trabajo, se estipulaba el acceso a elementos básicos de seguridad como cascos, guantes, calzado, ropa de trabajo, pero quedaba en el marco de las responsabilidades de cada cooperativa contratar un seguro por accidentes personales.

Siguiendo con el trabajo de Arcidiacono, Kalpschtrej, y Bermúdez, desde el Programa se estableció un esquema de financiamiento de doble vía de circulación de fondos:

Por un lado, las obras públicas asignadas se financian a través de la transferencia de fondos desde el MDS a los gobiernos provinciales, municipales, cooperativas de trabajo y/o Asociaciones Mutuales, que funcionan como los Entes Ejecutores. Dichos fondos se destinan a la adquisición de herramientas, materiales y/o servicios y representan el 30% de los fondos totales destinados a cada obra. El 70% restante corresponde a los pagos que perciben los receptores del Programa, los que se realizan en concepto de “anticipo de excedentes” —siguiendo, discursivamente, el formato de los ingresos en el

modelo cooperativista— se transfieren directamente a los miembros de la cooperativa, por medio de una tarjeta bancaria personal, a nombre de cada receptor (2014, p. 348).

En la práctica, era el Programa el que definía y transfería un monto fijo de dinero (homogéneo a todos y a todas las y los integrantes de las cooperativas), por medio de una tarjeta bancaria.

En otras palabras, en definitiva, era el Estado Nacional Argentino quien transfería ingresos a sus receptores en el marco de la generación de puestos de trabajo mediante la conformación y el financiamiento de cooperativas de trabajo, lo que les otorgaba a las cooperativas de trabajo, conformadas *ad hoc* para el AT, características particulares por el hecho de estar tuteladas por el Estado y por el modo en que se seleccionaban sus integrantes.

6. Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)

El AT fue concebido en sus orígenes como un programa de desarrollo socio-productivo enmarcado conceptualmente en los postulados de la promoción de la Economía Social y Solidaria, es decir que desde su lanzamiento, intentó plantear un esquema de desarrollo económico y social en combinación con una política de asistencia focalizada (Arcidiácono, 2012).

No es casual que sea el INAES quien le otorgara soporte jurídico a la conformación de las cooperativas, constituidas *ad hoc* para el programa, ya que ninguna contaba con trayectoria anterior. Es más, se conformaron a partir y por medio del AT. Y fue la herramienta jurídico e institucional que aportó el INAES la que garantizó dicha conformación mediante su Resolución N° 3026/INAES/2006.

A su vez, el INAES fue quien puso a disposición su base de datos, por medio de la cual se elaboró la nómina de asociados a las cooperativas. De la

misma forma, fue el Instituto quien dictó las capacitaciones específicas mediante el dictado de cursos sobre la constitución de cooperativas, y quien tuvo a cargo el monitoreo de su funcionamiento.

Por último, es importante resaltar que en algunos casos el INAES cumplió con el rol de Ente Ejecutor por medio de la firma de Convenios de Cooperación con federaciones de cooperativas y mutuales evaluadas por el Instituto.

7. Subsidios

Como describimos anteriormente, si bien el responsable último es el Ministerio de Desarrollo Social (MDS), el Programa se implementó mediante el otorgamiento de *subsidios* a gobiernos provinciales, municipales y cooperativas, quienes se transforman en los *Entes Ejecutores* que proponían las obras y firmaban los *convenios* de locación de obra con cada cooperativa que las ejecutaba. Por medio de este contrato, los municipios solicitaban el otorgamiento de *subsidios* correspondientes a los *módulos* productivos y a la nómina de cooperativas. Por medio de los *subsidios*, los *Entes Ejecutores* gestionaban la colaboración del Estado Nacional Argentino para la realización de actividades y obras menores principalmente de mejoramiento de espacios públicos.

El monto y finalidad de los *subsidios* quedaba establecido en el *Convenio* que suscribían las partes, en que se delimitaba de manera específica el destino que debían tener los montos asignados. A modo de ejemplo reproducimos algunas cláusulas de un *convenio*⁷⁵ entre el MDS y un Ente Ejecutor.

⁷⁵ El convenio se mantiene en confidencialidad, tanto en relación con el organismo que lo firma como con los montos asignados.

SEGUNDA: FINALIDAD

A fin de cumplimentar el objetivo establecido en la cláusula anterior el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN otorga al ENTE EJECUTOR, en carácter de subsidio institucional, la suma de xxxx el que se hará efectivo de acuerdo a lo dispuesto en la presente cláusula como así también en las cláusulas TERCERA y CUARTA.

El precitado subsidio que se otorga se abonará al ENTE EJECUTOR en la oportunidad que fije el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN con arreglo a las disponibilidades financieras y presupuestarias, a través de la cuenta bancaria informada al efecto.

TERCERA. APORTES DEL MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN

a) El monto definido en la Cláusula SEGUNDA quedará afectado de la siguiente manera:

a.1) Materiales: La suma de xxxx para la adquisición de los materiales a utilizar en la ejecución de los componentes seleccionados;

a.2) Herramientas, útiles, libros contables, elementos de protección personal (protección para la cabeza, manos, pies, facial, ocular, auditiva, respiratoria y arnés de seguridad), la suma de xxxx.

El texto es claro en relación con que la finalidad de la transferencia de fondos era de uso exclusivo para la adquisición de herramientas, materiales o servicios. Puesto que los fondos tenían como destinatario final a las cooperativas. Se considera que estos fondos ingresaban de forma transitoria a los Entes Ejecutores, tomando la forma de "fondos de terceros" por lo que las facturas eran emitidas por cada cooperativa a favor del Ente Ejecutor.

8. Módulos de trabajo

El Programa se implementaba a partir de la asignación de *módulos* constructivos o productivos a las cooperativas, quienes, desde la firma del Convenio específico, eran asignados uno o más módulos a las cooperativas del programa, siempre teniendo en cuenta el perfil de los integrantes de esta.

Se trataba de módulos constructivo-productivos definidos por el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación, con una dedicación de 40 horas semanales. El criterio establecido era que en cada *módulo* de trabajo, el 70% de su costo fuera destinado al ingreso de los cooperativistas, y el 30% restante a gastos administrativos, materiales para la ejecución de las obras, herramientas e insumos. Se dio preferencia a los *módulos* de obra estandarizados y predeterminados, con la posibilidad de seleccionarlos sobre la base de las necesidades del lugar. Si bien las tipologías de los módulos constructivos eran tipificadas desde nivel central, los Entes Ejecutores podían definir cuáles implementar en territorio:

El Ministerio de Desarrollo informa a los Entes Ejecutores de la aprobación o el rechazo de sus propuestas y, en el primer caso, asigna los beneficiarios participantes. Específicamente, se abre un período de inscripción durante el cual quienes deseen participar deben presentar declaraciones

juradas, las cuales son cruzadas con información de SINTyS y AFIP y, en caso de cumplir los criterios de elegibilidad, son dados de alta. Luego, se conforman las cooperativas, las cuales se inscriben en el INAES y obtienen su CUIT en AFIP. Finalmente, se firma un convenio marco y otro específico con las actividades a realizar entre la cooperativa y el ente ejecutor, momento a partir del cual comienzan las correspondientes actividades (Mario, 2017, p. 570).

Según la Guía Informativa del Programa AT, las tareas incluirán, entre otras:

- A. Saneamiento (redes de cloacas y agua);
- B. infraestructura urbana (veredas, pavimento, cordón, cuneta, obras de acceso para personas con discapacidad, iluminación y desagües pluviales);
- C. mejoramiento de espacios verdes (plazas y parques, limpieza de las márgenes de ríos y arroyos, tratamiento de residuos sólidos y urbanos);
- D. infraestructura comunitaria (mantenimiento y construcción de obras cloacales, escuelas, centros administrativos, comedores escolares, centros de salud sociales, clubes e iglesias); y mejoramiento habitacional y del hábitat.

Asimismo, aclara específicamente que, bajo ningún concepto, las cooperativas suplirán con sus trabajos el que realizan de manera permanente los trabajadores municipales o las empresas con las cuales los municipios tercerizan servicios.

9. Supervisión y seguimiento de obras

El programa establecía que en la implementación y supervisión del trabajo de las *cooperativas* participaban tanto el *Ente Ejecutor* como el *INAES*, quienes además debían definir la organización de las jornadas laborales.

Pero a los fines prácticos, son las instancias locales o territoriales (especialmente los gobiernos municipales) quienes tenían a cargo las mayores responsabilidades en el seguimiento y la supervisión técnica y económica de las obras, ya que no solo se ocupaban de adquirir los materiales, sino que se encargaban de exigir los informes de avance de obra y llevaban a cabo el control diario de asistencia.

Porque si bien el MDS supervisaba la terminación de tareas y evaluaba el resultado de los proyectos que estaban siendo ejecutados, eran los Entes Ejecutores quienes debían informar mensualmente al Ministerio acerca de la marcha de los proyectos, respetando la planificación cuatrimestral y las metas de rendimiento “máximo” y “mínimo” establecidas (Neffa y López, 2012).

Siguiendo el razonamiento de Langou, Gala, y Dal Masetto (2010), mediante estas pautas el Ministerio no se responsabilizaba por posibles faltas a la observancia de los módulos y quedaba desvinculado de reclamos de las cooperativas o de sus integrantes. De esta forma, se abocaba a supervisar y controlar el cumplimiento de las obligaciones de las municipalidades por convenio, en que su incumplimiento acarrea la caducidad del subsidio.

En este punto el convenio se transformaba en una instancia institucional central a la hora de entender la forma que adoptaba la articulación entre niveles de gobierno al momento de gestionar el Programa.

10. Mecanismos de transferencias económicas

En términos formales, las transferencias de fondos a los Entes Ejecutores se realizaban en dos partes, al inicio y luego de la certificación parcial del avance de obra. El 70 por ciento de cada módulo estaba destinado al

ingreso de los cooperativistas, y el 30 por ciento restante financiaba materiales, insumos y herramientas.

El **financiamiento operativo** del Programa está conformado por una doble vía de circulación de fondos: por un lado, las obras públicas asignadas se financian a mediante la transferencia de fondos desde el MDS a los gobiernos provinciales, municipales, cooperativas de trabajo o Asociaciones Mutuales —que funcionan como los Entes Ejecutores—. Dichos fondos se destinan a la adquisición de herramientas, materiales y/o servicios y representan el 30% de los fondos totales destinados a cada obra. El 70% restante corresponde a los pagos que perciben los receptores del Programa, los que se realizan en concepto de “anticipo de excedentes” —siguiendo, discursivamente, el formato de los ingresos en el modelo cooperativista—, se transfiere directamente a los miembros de la cooperativa, por medio de una tarjeta bancaria personal, a nombre de cada rece (Arcidiácono, Kalpschtrej, y Bermúdez 2014, p. 348).

En relación con la rendición de cuentas, es con la rendición del 50% del primer desembolso y su aprobación que se procedía al segundo, sobre la base del avance registrado de la obra. Luego del vencimiento del plazo de ejecución, los Entes Ejecutores tenían noventa (90) días para la rendición definitiva del

subsidio (Neffa y López, 2012). En este Convenio celebrado con un Ente Ejecutor se observa claramente el mecanismo de transferencia de montos comprometidos:

La transferencia del monto comprometido por el MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN estará sujeta a la siguiente modalidad:

1) El primer desembolso será del 50% sobre el monto comprometido para materiales y gastos operativos y el 100% de herramientas, y se hará efectivo a partir de la aprobación de este instrumento. Dicho monto podrá ser ejecutado en forma total o parcial por el ENTE EJECUTOR.

2) El segundo desembolso, por el monto restante, estará sujeto a:

2.1) La “Certificación de Rendimientos” que emita la Dirección de Evaluación y Seguimiento, conforme la proyección de los rendimientos alcanzados en la ejecución de las acciones y sobre la base de la documentación relevada al efecto, cuestión que estará sujeta a la aprobación de la UNIDAD EJECUTORA DE INGRESO SOCIAL CON TRABAJO.

El monto correspondiente a este segundo desembolso podrá ser ejecutado en forma parcial y total por la Unidad Ejecutora.

2.2) Aprobación de la correspondiente rendición de cuentas de al menos el 50% del primer desembolso.

11. Esquema presupuestario

El financiamiento general del Programa se realizó con Aportes del Tesoro Nacional, provenientes de las partidas presupuestarias asignadas al MDS. La Resolución N° 3182/09 del Ministerio de Desarrollo Social establecía que los recursos operativos del Programa provendrían de las partidas presupuestarias correspondientes al Presupuesto de este Ministerio de Desarrollo Social y los que determinara el Poder Ejecutivo Nacional.

Según el mensaje de elevación de la Ley de Presupuesto del 2010 de la Oficina Nacional de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Nación, la asignación de créditos al Programa es de \$1500 millones. Las metas y la producción bruta relativas a esos límites de gasto son la conformación de 1666 organizaciones asistidas y la generación de 100.000 puestos de trabajo correspondientes (Langou, Dal Masetto, y Forteza 2010, p. 95).

En este sentido, y siguiendo las conclusiones de Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014), el Programa contó con el segundo mayor porcentaje del gasto total del MDS tanto en el año 2010 como en 2011, y solo se ubica debajo del gasto destinado a las Pensiones no Contributivas que representó el 57,08% en 2010 y el 66,82% en 2011.

12. Organismos de Control

El monitoreo y control del AT se realizó por medio de la Unidad de Auditoría interna del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, de la Sindicatura General de la Nación, de la Auditoría General de la Nación y de universidades nacionales. A su vez el Honorable Tribunal de Cuentas de la Provincia de Buenos Aires estableció las pautas de control sobre el

cumplimiento de los Convenios suscritos entre el MDS y las municipalidades, así como los adscritos entre las municipalidades y las cooperativas.

Desde la formulación del programa se definió que el Ente Ejecutor y el INAES serían los encargados de monitorear a las cooperativas de trabajo. A su vez, los Entes Ejecutores eran seguidos en sus acciones por los Tribunales de cuentas, la auditoría del Ministerio de Desarrollo Social, la Unidad Ejecutora Nacional, y las universidades nacionales. Y, por último, el MDS era monitoreado por parte de la Unidad de Auditoría Interna, de la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) y de la Auditoría General de la Nación (AGN). De esta forma, se conformó un esquema de monitoreo y control del programa que establecía

la asistencia técnica de los Entes Ejecutores para el fortalecimiento de las habilidades según requerimiento de obras priorizadas; el acompañamiento del INAES para el fortalecimiento y la consolidación; la asistencia in situ de universidades públicas nacionales para el asesoramiento administrativo contable y fortalecimiento institucional así como para verificar el avance de obras con capacitación e informar sobre metas esperadas; y con requerimientos de informes de obras y de asistencia técnica para fortalecer internamente la organización, promover la responsabilidad solidaria en el trabajo y el cumplimiento de sus responsabilidades (Neffa y López, 2012, p. 44).

Por último, y siguiendo la descripción precisa que realizan los autores, funcionaron como instrumentos de refuerzo del esquema descrito los siguientes sistemas de información y monitoreo que forman parte de la formulación del AT:

- Datos provenientes del Censo Nacional de Población, Hogares y Vivienda 2001 y de la Encuesta Permanente de Hogares del segundo trimestre de 2009 realizados por el Instituto Nacional de Estadística y Censos de la República Argentina (INDEC), para el diseño metodológico del Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo.
- Detección de vulnerabilidad social del Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, del Programa Jóvenes “Padre Mágica” y del Programa Familias del Ministerio de Desarrollo Social, para la preselección de candidatos.
- Bases de datos de los gobiernos municipales, para la preselección de candidatos.
- Base de datos del Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social (SINTyS) y la Administración Federal de Ingresos Públicos (AFIP), para la verificación del cumplimiento de los criterios de elegibilidad de los candidatos.
- Base de datos del INAES, para la elaboración de las nóminas de asociados a las cooperativas.
- Base de datos del programa presentada en la Web, en dónde se cargan los datos relativos a la concurrencia semanal de los beneficiarios.
- Hacia 2010 se proyecta la conformación de indicadores para la evaluación del programa a cargo del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO).

Por último, era definición de los Entes Ejecutores el diseño de mecanismos de control y seguimiento de la implementación del Programa dentro de su órbita.

5.5.

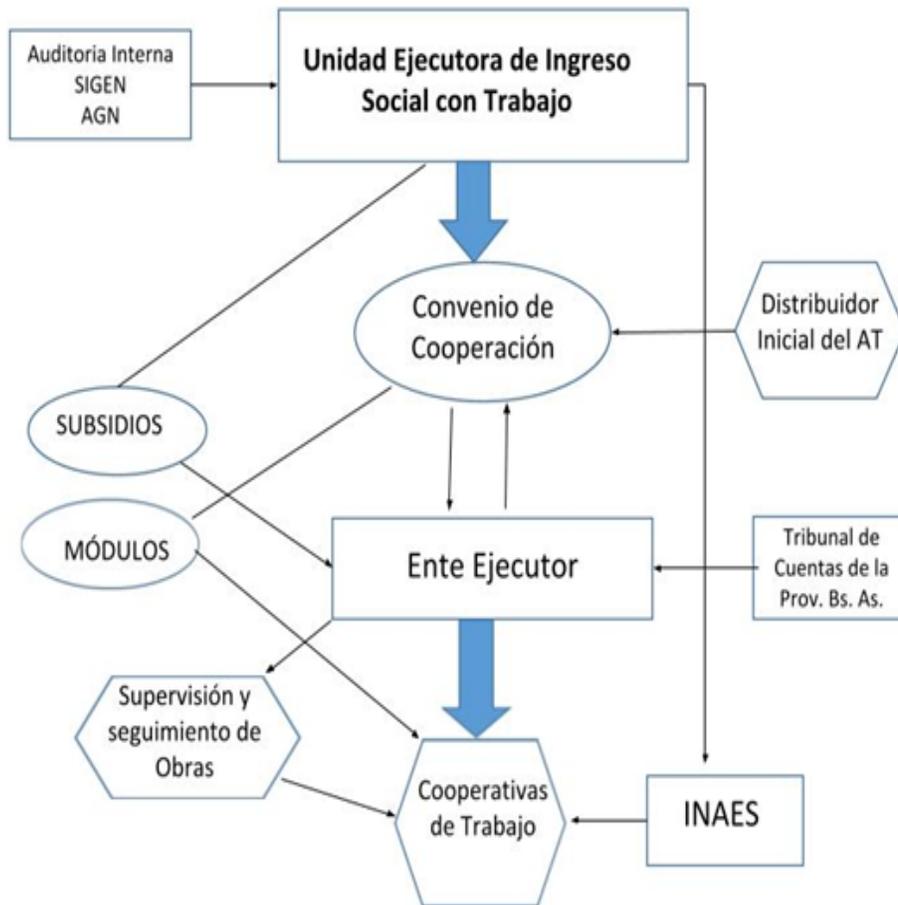
La construcción del *Diagrama de Funcionamiento del IGE* del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT)

A continuación, vamos a representar el Diagrama de Funcionamiento construido a partir de la normativa en la cual se encuadra el programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT).

Este intento de modelización, por demás esquemático, nos sirve para empezar a descifrar la trama de *componentes* heterogéneos y la función que desde la reglamentación se le otorga a cada componente del IGE del AT.

Cuadro: 3

Diagrama de Funcionamiento del IGE del -AT



-  Actores institucionales, sociales, e individuales; estructuras administrativas, operativas, de decisión, de evaluación, etc.
-  Instrumentos normativos, reglamentos operativos, leyes, decretos, normativas, etc.
-  Tecnologías de gestión.
-  Circuito con acción con sentido
-  Interconexión

5.6.

Análisis del *Instrumento de Gestión Estatal* del Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

Cómo formulamos en nuestra propuesta analítica, una vez reconstruido el funcionamiento de la política estatal, e identificados y descritos sus principales componentes, es necesario analizar el funcionamiento del *Instrumento de Gestión Estatal*. Un tipo de abordaje que hace foco en la dinámica (interna y externa) del instrumento, buscando una comprensión general de este. Para tal tarea, es necesario analizar cada uno de los *componentes* por los cuales se estructura el instrumento, buscando analizar su funcionamiento hacia el interior del *IGE*.

5.6.a.

Análisis del componente “Convenio de Cooperación” en el IGE del programa AT

De la misma forma que en los Instrumentos de Gestión Estatal que venimos analizando en los capítulos anteriores, el *componente* que se diseña para construir los mecanismos de cooperación, colaboración y articulación con el territorio tiene en los tres casos un formato administrativo, que muchas de las veces presenta características puramente formales, pero que termina (a partir de su funcionamiento dentro en el *IGE*) definiendo el formato institucional que va a tener la política al momento de su implementación.

En el caso del componente Convenio de Cooperación del AT, este adquiere centralidad al momento de definir los roles y las responsabilidades de los diferentes actores que se involucran en la política. Langou, Gala, y Dal Masetto son precisos al afirmar que

Si bien la división de responsabilidades está básicamente delineada en el diseño del Programa, la figura del *Convenio de cooperación* es la instancia institucional clave para comprender la dinámica que la articulación entre los niveles de gobierno tomará en cada caso (Langou, Gala y Dal Masetto, 2010, p. 99).

Un elemento que grafica esta definición es la posibilidad que le otorga el componente *Convenio de Cooperación* al Estado Nacional Argentino (por medio del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación) para decidir con qué actor institucional establecer el lazo de cooperación en la implementación de las acciones comprendidas en el Programa.

Porque si bien en un primer momento el “Argentina Trabaja” se implementó en 36 municipios de la provincia de Buenos Aires, para luego expandirse a provincias y municipios de otras regiones del país, incluía en su propia definición la posibilidad de conveniar con universidades nacionales y Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC), como fue el caso de federaciones de cooperativas, mutuales y movimientos sociales, entre otros. Esto último es importante resaltarlo, ya que, de las tres políticas analizadas en nuestra investigación, esta es la única que le permite a una instancia no gubernamental responsabilizarse por las acciones del Programa.

De esta manera, el ENA no solamente se reserva “para sí” la capacidad/posibilidad de elegir con qué actor implementar el programa, sino que le permite repetir el modo “bypass” con los gobiernos provinciales, pero sumando en este caso a los municipios, ya que en algunos casos se llegó a firmar convenios con movimientos sociales “ajenos” a la estructura administrativa y política local (Ferrari Mango, 2020).

De la misma forma, el modo en que está diseñado el componente *Convenio de Cooperación* le permite al ENA formatear no solo el tipo de vínculo que se establece con la entidad conveniente, sino definir de manera explícita el tipo y la cantidad de recursos que se van a involucrar en la implementación local del programa, ya que se incluía en los Convenios la cantidad de módulos, el tipo de obras, las cooperativas y los puestos de trabajo involucrados, y la forma y el modo de rendición de los recursos presupuestarios asignados en forma de subsidio.

A su vez, un vacío en el diseño del Programa en su primera etapa de implementación potenció la posibilidad regulatoria del *componente* en este sentido, porque como afirma Fernández (2012):

A casi dos años de implementación del “Argentina Trabaja”, el MDS aún no ha confeccionado un manual operativo con precisiones y/o recomendaciones para la ejecución del programa. En consecuencia, las provincias y municipios definen sus estrategias de implementación de acuerdo a sus propias pautas e instituciones, aunque —naturalmente— en el marco de lo dispuesto en los convenios firmados con el MDS (p. 21).

En síntesis, el componente *Convenio de Cooperación* ocupa una posición estratégica en el diseño del IGE del AT, fortaleciendo tácticamente la posición del Estado Nacional Argentino en el funcionamiento de la política, ya que es a partir de este *componente*, que no solo determina la forma en que se operativizan las acciones del Programa, sino que define el diseño y el rol de las instancias subnacionales que participan de aquel.

5.6.b.

Análisis del componente Unidad Ejecutora del Ingreso Social con Trabajo (UE) en el IGE del programa AT

Es importante, especialmente para enmarcar nuestro análisis del *componente* dentro del *Instrumento de Gestión Estatal*, detenernos brevemente en la definición que se utiliza en la administración pública para describir el significado de una Unidad Ejecutora. Según el glosario del manual que elaboró en el año 2000 el Ministerio de Economía y Producción (Sidif Local Unificado⁷⁶):

La unidad administrativa (es) responsable, total o parcialmente de la gestión a nivel de una categoría programática. Es responsable de combinar insumos en función de los productos (MEyP, 2000).

Por otra parte, el Decreto 992/2001⁷⁷ de la Administración Pública Nacional, en sus artículos segundo y tercero, afirma lo siguiente:

Art. 2° — Las *Unidades Ejecutoras* de Programa que se establezcan para la gestión de un determinado programa presupuestario de acuerdo con las previsiones del presente decreto, tendrán carácter de

⁷⁶ El Sidif Local Unificado (SLU) es un sistema de Administración Financiera que se encuentra actualmente operativo en forma parcial, en algunos Servicios Administrativos Financieros (SAF).

⁷⁷ ADMINISTRACIÓN PÚBLICA NACIONAL, Decreto 992/2001. Creación de un sistema de administración de Unidades Ejecutoras de Programa, de aplicación en las jurisdicciones o entidades incorporadas al régimen de los Acuerdos Programa previstos en el artículo 5° de la Ley N° 25.152 o de aquellos que se celebren con la Secretaría para la Modernización del Estado. Ámbito y objeto. Contratación, derechos y obligaciones de los Gerentes de Programa. Otras disposiciones. Bs. As., 3/8/2001.

unidades organizativas de primer nivel operativo y estarán a cargo de un Gerente de Programa. Sus gastos serán imputados al programa presupuestario correspondiente, cuya administración procederá conforme a lo establecido al respecto en los Acuerdos Programa.

Art. 3º — Facultase a los titulares de las jurisdicciones o entidades de la Administración Pública Nacional a aprobar dentro del ámbito de sus respectivas estructuras organizativas Unidades Ejecutoras de Programa, con intervención previa de la Subsecretaría de la Gestión Pública.

Se trata de estructuras organizativas creadas para la gestión de un programa, en que a partir de un acto administrativo se configura su formato, así como se delimitan sus funciones y responsabilidades.

Es decir, una unidad administrativa que se encuentra subordinada a otra unidad responsable, que desconcentra en ella una parte del ejercicio presupuestario con el propósito de cumplir un objetivo de gestión. O como las define el Manual de Ministerio de Economía sobre el Sistema Presupuestario de la Nación Argentina⁷⁸:

Un centro de gestión o unidad ejecutora debe ser entendido como un centro administrativo responsable de la planificación, programación, asignación formal y utilización de recursos en

⁷⁸

https://www.economia.gob.ar/onp/documentos/manuales/el_sistema_presupuestario_publico.pdf

función de una producción o provisión de bienes y servicios determinada. El responsable de la gestión es un funcionario designado por autoridad competente (p.56).

En el caso de la Unidad Ejecutora del Ingreso Social con Trabajo se trató de una instancia de gestión y administrativa, creada *ad hoc* por la conducción del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, con la misión y el objetivo de gestionar la política estatal. La necesidad de crear este *componente* para la gestión de un programa se refiere a una necesidad más política que de gestión y/o administrativa.

Por un lado, es el órgano responsable de la firma de los Convenios de Cooperación, ocupando el rol de interlocutor principal con los Entes Ejecutores, pero por otro se trata de una instancia, con un claro perfil de gestión, focalizada principalmente en la implementación de la política. El testimonio de un integrante de una federación de cooperativas es muy gráfico en relación con el rol que ocupa la *UE* dentro del *IGE*, cuando comenta el tipo de vínculo que se establecía con el organismo:

Queremos hacer esta obra. Presentamos el pedido de módulo, y nos preguntan cuánta plata se necesita. Vienen y cotizan el material, la mano de obra la fondean ellos. Hacen falta dos módulos (por el monto de la obra ya que cada módulo no puede superar los 150.000 pesos) y hay que armar 2 cooperativas de 32 personas. La gente trabaja solo mientras dura el módulo, los municipios renuevan y

renuevan, por eso la gente sigue cobrando. Si no hay tarea, no hay cobro. (AT/M2)

Es evidente que se trata de un claro ente ejecutor y de perfil técnico/administrativo. Y es importante llamar la atención sobre esto, ya que al momento de su creación existió una clara intencionalidad de que su formato tuviera esa impronta. Porque si bien es una instancia de coordinación interministerial y cumple un papel fundamental al momento de generar vínculos con otros organismos, en la dinámica del Programa, los testimonios recogidos en el presente trabajo dejan en evidencia que la Unidad Ejecutora del Ingreso Social con Trabajo no solamente evalúa la factibilidad de las obras que se llevarán a cabo (y que se financiarán) sino que es quien informa a los *Entes Ejecutores* de la aprobación o el rechazo de sus propuestas y en el primer caso luego asigna los beneficiarios participantes de la cooperativa que lo llevarán a cabo.

Sin duda que se transforma un espacio de clara negociación, por el hecho de transformarse en un *componente* decisivo a la hora de definir los alcances del Programa en cada territorio.

La aprobación y renovación de los módulos es una dura negociación entre el municipio y la unidad ejecutora nacional. En un caso extremo podría pasar que no solo no se apruebe el módulo, sino que por no tener aprobada la rendición se te caigan todos los cooperativistas. Sería un conflicto político enorme (para el municipio, pero también para Nación), imagínate que se ponen 100 micros y vamos a “pedirle explicaciones” al Ministerio. Hasta el

momento nunca sucedió, pero la amenaza siempre está (AT/M1).

Nuestra investigación da cuenta de cómo es la UE el componente que en los hechos se transforma en el responsable de las decisiones más importantes (en términos tácticos) para el funcionamiento del Programa, ya que no solo define el lugar, las obras y los integrantes de las cooperativas, entre otras decisiones, sino que pone la arena de la disputa en el campo del ENA, y en un terreno donde la posición relativa entre los actores es claramente favorable para el organismo nacional.

5.6.c.

Análisis del componente “Ente Ejecutor” (EE) en el IGE del programa AT

El Programa AT, de la misma forma que en el caso del “Agua más Trabajo”, tiene como primera instancia de implementación la firma de un Convenio, que da como resultado la conformación de un Ente Ejecutor a cargo de la implementación territorial del Programa, y cuyo funcionamiento es formateado por este acto administrativo.

Se construye un componente de claro perfil operativo que se ocupa de: definir el perfil de la población objetivo; las características de las prestaciones; y la generación de normativa propia para la ejecución del Programa. Pero al momento de analizar su funcionamiento táctico hacia el interior del IGE del AT, es necesario abordar otros aspectos de este.

Se trata de un *componente* que funcionaba como interlocutor privilegiado con el nivel central. Especialmente *para la puesta en marcha de las acciones que se definían en el Convenio de Cooperación*, lo que le

aseguraba al ENA aplicación territorial de sus políticas y la conformación de una instancia administrativa y de gestión que la estructura del MDS no podía garantizar.

Con el “Argentina Trabaja” (AT) sucedió algo diferente al “Agua más Trabajo” (A+T). Al tratarse de un programa cuya primera etapa estuvo pautada para ser implementada en los municipios del GBA, la articulación institucional fue exclusivamente con los gobiernos locales, quienes conformaron Entes Ejecutores (EE) para hacerse cargo de la gestión del Programa y su articulación con el nivel nacional. Un funcionario del MDS hace referencia a esa articulación de niveles de gestión:

Nuestro diálogo era directo con los Entes Ejecutores, la gestión operativa del Programa la descargamos en lo local. Si bien en un comienzo hubo que construir una estructura y un *expertise* que no había, fueron los Entes Ejecutores los responsables de que las obras se lleven a cabo, que los cooperativistas cobren y certificar que las cosas se hacían bien (AT/F1).

A partir de diferentes testimonios de los funcionarios locales, se pudo evidenciar el modo en que los municipios adaptaron o modificaron su organigrama institucional y se involucraron en la gestión operativa de la política en poco tiempo. Es importante recordar que la primera etapa del AT incorporó en pocos meses a casi cien mil cooperativistas en los municipios del Gran Buenos Aires⁷⁹.

⁷⁹ La primera etapa de la focalización geográfica tuvo como objetivo asignar de manera equitativa la cantidad de puestos de trabajo disponibles (inicialmente 100.000) entre los

Esto significó que el Ente Ejecutor le garantizara a cada trabajador/a: la incorporación a una cooperativa constituida; la asignación de un plan de actividades por realizar; la provisión de materiales e insumos para cumplir con este; la “bancarización” para poder cobrar; un mecanismo de control de asistencia y de cumplimiento de tareas.

Un despliegue de gestión muy importante (debido al tamaño y la complejidad y el poco tiempo de implementación) asumida por gobiernos locales que debieron “readecuar” no solo sus organigramas institucionales, sino también sus prioridades, sus agendas, sus planes de gobierno (especialmente lo relacionado con la obra pública de poco tamaño) como así también sus instrumentos de articulación con el territorio. Sin duda, la importancia que tenía el Programa en término de gestión fue redefiniendo su lugar administrativo y político dentro de los gobiernos municipales (Tiranti, 2014). Un funcionario a cargo de un EE de un municipio lo describe claramente:

El intendente creó una unidad ejecutora que depende directamente de él. ¿Por qué tal importancia? Y... el Programa es algo muy importante para la gestión. Hoy hay 36 cooperativas con 1400 personas. Casi toda la obra pública de poco tamaño pasa por acá, así como el mantenimiento de los espacios públicos. Es decir, es un ejército de trabajadores que puede cambiar la forma de trabajo del municipio, mejorando la gestión y solucionando muchos de los reclamos que tienen los vecinos (AT/M5).

distritos del Gran Buenos Aires. Para ello, se aplicó el Distribuidor inicial del Programa de Ingreso social con Trabajo.

En este punto radica la relevancia táctica que adquiere este componente dentro del IGE. Por un lado, para el nivel central, el Estado, quien descarga en los EE la responsabilidad de la implementación territorial de las principales acciones del programa, exigiendo fuertemente a unidades ejecutoras de reciente creación. Y por otro lado, para los gobiernos municipales, quienes encontraron en este *componente* “la llave” para el manejo de recursos económicos extralocales, para la planificación y ejecución de obras menores, y para la selección e incorporación de importantes cantidad de trabajadores/as a las cooperativas.

Ahora bien, la propia condición del componente le otorga al ENA una capacidad de intervención táctica con distintas posibilidades. Según Zarazaga (2014), alrededor del 75% de las cooperativas están manejadas directamente por los ejecutivos municipales, y en torno al 25% por las federaciones, movimientos sociales, etc. Es decir, sigue dependiendo de la direccionalidad que se le otorgue al componente, el actor que será responsable de la implementación del Programa. Esto le permite al ENA tener la capacidad de decidir fortalecer a actores fuera de las estructuras municipales, evitando el Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso social con Trabajo (DI) y los gobiernos locales.

Un proceso, claro está, no exento de tensiones ni disputas, pero que grafica cómo un *componente* puede, a partir de su propia definición dentro del *IGE*, intervenir en diferentes direcciones, según el sentido estratégico se lo marque. En el trabajo de Zarazaga (2014), aparecen algunas conclusiones en este sentido:

El programa establece que los entes ejecutores pueden ser tanto ejecutivos municipales y provinciales como federaciones y mutuales, pero nada dice sobre la cantidad de cooperativas a

adjudicar a un ente ejecutor o a otro. Esto da libertad al Poder Ejecutivo Nacional para implementar las cooperativas a través del ente ejecutor que mejor se acomode a sus necesidades políticas. Mientras que en algunas municipalidades el manejo total de las cooperativas fue otorgado a los intendentes, en otras hay un porcentaje considerable en manos de movimientos piqueteros (p. 101).

En resumen, resulta evidente y significativa la capacidad/posibilidad de este *componente* de cumplir funciones tácticas de refuerzo o debilitamiento de los diferentes actores del Programa, según el sentido estratégico que tenga el modo de intervención que se proponga el ENA en cada territorio.

5.6.d.

Análisis del componente Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo (DI) en el IGE del programa AT

Como afirmamos en la descripción del componente, el Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo (DI)⁸⁰ fue un instrumento de gestión aplicado en la primera etapa de implementación de la política, y cuya finalidad era la de asignar los puestos de cooperativistas en los municipios que se incorporaron en ese momento. Es decir, el Distribuidor tenía

⁸⁰ La metodología para establecer la distribución de la cantidad de beneficiarios entre los distritos está contenida en dos documentos: “Distribuidor Buenos Aires” y “Distribuidor Provincias Argentinas”. “Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Buenos Aires” y “Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Provincias Argentinas”, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, disponible en www.desarrollosocial.gov.ar/AT_Distribuidor.pdf.

dos objetivos principales, por un lado, identificar las regiones y provincias prioritarias para la intervención del Programa, y por otro, definir la distribución de la cantidad total de puestos de trabajo y de cooperativas por crearse.

Como lo describimos en el apartado anterior, en una primera etapa, el DI tomaba como indicadores cuestiones cuantitativas, para en una segunda privilegiar dimensiones cualitativas. Ahora bien, puesto el *componente* en relación con su función dentro del Instrumento de Gestión Estatal, el análisis adquiere otro carácter.

Según nuestra mirada, la incorporación del DI en la estructuración del IGE del AT, respondió a la necesidad del Estado Nacional Argentino de encontrar un *componente* por el cual legitimar socialmente el proceso de distribución de las acciones del Programa. El hecho de focalizarse en algunos distritos del conurbano bonaerense, priorizando un territorio de claro impacto social y político, “obligó” al ENA a construir algún tipo de justificación, que en este caso se decidió fundamentar desde un componente del IGE.

El Distribuidor venía a cumplir con ese rol dentro del *IGE* como un componente destinado a operar en correspondencia con los objetivos estratégicos de un Estado Nacional Argentino que buscaba reconstruir social y políticamente su base de sustentación. Más allá del sentido de las críticas hacia el componente, Zarazaga (2014) pone en valor el sentido estratégico que venimos describiendo, cuando afirma que

No se explica nunca cuánto durarán estas etapas, ni por qué se empieza por el Conurbano, y no se incluye la periferia de otras grandes ciudades como Córdoba o Rosario. Tampoco se aclara por qué algunas municipalidades del Conurbano resultan excluidas del programa, mientras que otras que no

pertenecen a él sí están contempladas. Es posible que no se explique nada de esto debido a que la implementación del AT estaba condicionada por la imperiosa necesidad del kirchnerismo de retomar el control político del Conurbano (Zarazaga, 2014, p. 95).

Compartimos con el autor la afirmación de que en el material normativo del Programa (que es escaso) no se fundamenta con precisión la decisión de comenzar su implementación solo en el conurbano de la provincia de Buenos Aires.

Por otro lado, no se define nunca cuánto durarán estas etapas, ni por qué no se incluye la periferia de otras grandes ciudades como Córdoba o Rosario. Es más, existen ejemplos, que retoma Zarazaga (2014), que muestran grietas en la propia definición del territorio, ya que

Tampoco se explica en el “Distribuidor Buenos Aires” por qué se agregaron al programa seis municipios que no pertenecen al Conurbano (Luján, Mercedes, General Las Heras, Cañuelas, Campana y Zárate). Probablemente estos distritos recibieron cooperativas por la decisión de fortalecer a intendentes kirchneristas que habían obtenido resultados preocupantes en 2009 (p. 95).

Por otra parte, existen cuestionamientos sobre la propia construcción del componente, especialmente en su dimensión cualitativa, y el papel que cumplió al momento de la asignación de los puestos de trabajo entre diferentes

territorios. Más que nada, por no ser del todo claro sobre la fórmula que se aplica. En palabras del autor:

Si el distribuidor es crítico en cuanto a la elaboración del coeficiente de población en villas y asentamientos y con déficit extremo de estructura urbana para cada municipio, es imposible desentrañar cómo se llega a los coeficientes del segundo componente (Zarazaga, 2014, p. 95).

Esto daña fuertemente el “halo” de neutralidad técnica que le otorgaban al *componente* las fórmulas sobre las cuales se calculaban los indicadores que definían el modo y el lugar donde se asignaban las obras y los puestos de trabajo del Programa. Sin embargo, a los fines de analizar la funcionalidad táctica del componente DI, es necesario remarcar el amplio margen de maniobra que tenía el ENA en relación con la implementación del Programa.

La opacidad de la dimensión cualitativa le permitía al nivel central importantes niveles de discrecionalidad que se reflejaron en los datos que aportó el autor en su investigación⁸¹. El autor pone de ejemplo la forma en que se distribuyeron las acciones del Programa en las provincias del interior del país, donde se ejecutó la segunda etapa de la política:

⁸¹ Según afirmaciones que aparecen en su trabajo, “al municipio de Quilmes le corresponden –según el Distribuidor Buenos Aires– trece mil quinientos cincuenta puestos; sin embargo, su responsable declaraba que a fines de 2011 había seis mil trescientas personas “en el plan”. Por otra parte, en La Matanza hay unas veinte mil personas con puestos en cooperativas, mientras que el “Distribuidor” le atribuye diecisiete mil quinientos cincuenta. Un intendente vecino a José C. Paz se quejaba de Mario Ishii diciendo que “tienen miles y miles de empleados públicos y de cooperativistas, mientras que nosotros tenemos una población mucho más grande y recibimos mucho menos. Es una cuestión de lealtad”. (Zarazaga, 2014, p. 99)

A finales de 2010, la provincia de Tucumán, gobernada por el ultrakirchnerista Alperovich, concentraba con catorce mil beneficiarios más del 70% de los puestos repartidos entre las provincias, mientras que la vecina provincia de Salta no contaba con ninguno, a pesar de tener el índice de desempleo más alto del país (Zarazaga, 2014, p. 100).

De más está decir que no pretendemos realizar una evaluación del componente, sino que incorporamos estos elementos con el objetivo de analizar y describir el funcionamiento táctico que cumplió el DI dentro del Instrumento de Gestión Estatal del programa “Argentina Trabaja”.

5.6.f.

Análisis de los componentes Cooperativas Trabajo (CT) y el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) en el IGE del programa AT

Para el análisis del funcionamiento táctico de las Cooperativas de Trabajo dentro del IGE del AT, es necesario caracterizar correctamente el *componente* más allá de la definición normativa y conceptual que le da el Programa.

El AT (de la misma forma que el A+T) se diferenció de los formatos más frecuentes en materia de programas sociales (transferencias de ingresos, alimentarios, empleo transitorio etc.) al plantear la creación de cooperativas de trabajo como mecanismo de afectación de los y las destinatarias a la política. El concepto de cooperativas de trabajo remite automáticamente a la tradición

de la perspectiva de la Economía Social y Solidaria (ESS)⁸² dentro de la que se encuentran las prácticas del cooperativismo.

Siguiendo el trabajo de Ferrari Mango (2019), las cooperativas son actores sociales y económicos cuyo rol fundamental es crear y asegurar empleo e ingresos dignos planteando la revalorización del trabajo como espacio de inserción y reconocimiento social, así como ocupar un lugar central en la existencia de las personas y la estructuración de la vida social.

En Argentina, las cooperativas tienen una naturaleza diversa y es a partir de la crisis de 2001, cuando el Estado Nacional Argentino comienza a impulsar *cooperativas de trabajo* bajo su tutela, por medio de políticas públicas.

En la Argentina, las cooperativas de trabajo no constituyen un actor homogéneo y se pueden abordar desde tres variantes (Vuotto, 2011). La primera corriente es de tipo integrado y está basada en la necesidad de trabajo, en ideas y valores; son experiencias exitosas desde el punto de vista organizacional y económico. La segunda es reivindicativa, corresponde a la recuperación de fuentes de trabajo por parte de las personas trabajadoras. La tercera —la cual es la que se profundiza en el presente trabajo— es inducida por el Estado y está basada en la necesidad de trabajo; asimismo, consiste en cooperativas que se crean bajo la tutela del Estado, formadas por sujetos

⁸² Los diversos enfoques teóricos en torno al concepto de economía social le asignan diversas denominaciones, tales como, “economía solidaria”, “nueva economía social” y “economía popular solidaria” (Pastore, 2010)

excluidos que no pueden acceder al mercado laboral formal (Ferrari Mango, 2019, p. 124).

En el caso del IGE del AT, el componente *cooperativas de trabajo* se encuadra perfectamente en la tercera variante. Componentes creados a partir de un programa del ENA, donde el formato y la dinámica interna de la cooperativa están atravesados por regulaciones que definen desde su objeto hasta su funcionamiento como organización.

Es importante en este punto incorporar el rol del INAES dentro del IGE del AT, ya que su intervención es la que en parte que le otorga sustento técnico y legal a la constitución de las cooperativas, en tanto van a estar regidas por la Resolución N° 3026⁸³ de septiembre de 2006, del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES), y son creadas *ad hoc* a partir de la intervención de la política estatal. Siguiendo el trabajo de Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014), podemos afirmar que

La constitución de las cooperativas de trabajo no es previa, es decir, no es un proceso autónomo desarrollado por los receptores, sino que son conformadas por el propio Estado como resultado de la aplicación de los distintos planes y programas nacionales. Una consecuencia directa y central para el análisis aquí planteado es que las cooperativas constituidas en el marco de la Resolución N° 3026/INAES/2006 siempre están vinculadas a un

⁸³ Resolución N° 3026/06 - INAES - Objeto: Actas constitutivas de cooperativas de trabajo que se constituyan en el marco de planes sociales.

programa de orden nacional, provincial o municipal, que supuestamente garantice su viabilidad. (p. 349)

Otro elemento que caracterizó a este *componente* es que en el marco del AT el ingreso económico de cada cooperativista se lo depositaba el Ministerio de Desarrollo Social en una cuenta bancaria personal. Es decir, el financiamiento para la labor de las cooperativas y el ingreso mensual de cada receptor/a era asignado directamente desde el Programa, en principio por un monto homogéneo a cada integrante.

En esta misma línea, es importante recordar que cada Ente Ejecutor seleccionaba tanto a las y los receptores —asignándoles una cooperativa en función de los perfiles de estos y las obras por realizarse— como a las y los capataces encargados de supervisar las obras y a las y los coordinadores socio-laborales competentes para realizar dicha tarea.

Si bien vinieron del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, al operativo de inscripción para el AT lo organizamos totalmente desde el Municipio. La convocatoria corrió por cuenta nuestra, en eso no se meten los del Ministerio, solo piden que los inscriptos cumplan con los requisitos del Programa (AT /M2).

Es decir que no sólo se tutela desde el ENA la constitución de las cooperativas, sino que es desde el mismo IGE del AT desde donde se seleccionan sus integrantes, se definen las tareas por realizar y se distribuye el ingreso de forma personal y bancaria a cada uno/a. Lo mismo sucede con la desafectación de los integrantes del Programa (si no es por incorporación al mercado laboral formal), ya que es responsabilidad del Ente Ejecutor

municipal. Lo mismo sucede cuando se aborda la cuestión de las protecciones sociales para los y las integrantes de las cooperativas, ya que

En los aspectos vinculados a la protección social de los receptores, cobra nuevamente relevancia la imprecisión legal de la figura de “cooperativa de trabajo” y la ausencia de reglamentos integrales confeccionados por los propios integrantes, donde deberían contarse, entre otras cosas, las cuestiones vinculadas a la protección social de los receptores (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez 2014, p. 351).

Por otra parte, y siguiendo las definiciones de Arcidiácono (2014), la organización del trabajo en la cooperativa puede asimilarse a una organización del trabajo fordista. En esta subyace una perspectiva individual, y las relaciones laborales se dan entre figuras parecidas a obreros y capataces, tal como se replica en una fábrica mediante una estructura jerárquica. Es por eso que

a pesar de sus postulados, se encuentra más que cercano a una lógica de trabajo asalariado. El AT —a diferencia de otras intervenciones como la Asignación Universal por Hijo, AUH— es uno de los programas que más retoma una visión “trabajo céntrica” que caracterizó la gestión de Néstor Kirchner y de Cristina Fernández, en la que se recupera la tradición justicialista, como una forma de diferenciación discursiva respecto de la década de

los noventa del “Ajuste estructural”, aun cuando se trata de contextos de alta informalidad del mercado de trabajo (Arcidiácono, 2012).

Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez (2014) conciben al AT como “una política que transfiere ingresos en el marco de generación de puestos de trabajo conformados y financiados directamente desde el Estado a través de cooperativas” (p.1)

El AT no constituye una política aislada, sino que se inscribe en un contexto de políticas sociales⁸⁴ que utilizan la figura del cooperativismo de trabajo como supuesta vía de inclusión de personas desocupadas, generando puestos laborales aplicados a la obra pública local de baja y mediana complejidad (Cantero, 2010, p. 234).

En resumen, el componente *Cooperativas de Trabajo*, a partir del análisis realizado en el apartado, tiene como función táctica dentro del IGE la tarea de constituirse en un mecanismo de afectación de las y los destinatarios a la lógica laboral que propone el Programa, alejados de los postulados de la Economía Social a los cuales remite históricamente el cooperativismo en nuestro país.

⁸⁴ Por ejemplo, el programa “Agua más Trabajo” (A+T) que es analizado en este trabajo.

5.6.g.

Análisis de los componentes Subsidio (SB) y Módulos de trabajo (M) en el IGE del programa AT

La decisión de abordar de manera conjunta el análisis de estos dos *componentes* tiene justificación en la correspondencia que ambos tienen en relación con el rol que se les otorga dentro del funcionamiento del *IGE* del AT.

Según nuestra mirada, tanto el formato del financiamiento de las acciones del Programa como su tipificación por medio de los Módulos de trabajo son dos dimensiones de una acción estructurante de la política (en este caso desde el ENA) que condiciona fuertemente su implementación. Veamos cada caso.

En el caso del componente *Subsidio (SB)*, es importante recordar que se trata de un formato específico de financiamiento de las acciones del Programa⁸⁵ con aportes del Tesoro Nacional provenientes de las partidas presupuestarias asignadas al MDS⁸⁶, y que en la formulación de la política se establecen límites claros en relación con su direccionamiento. En cada módulo de trabajo, el 70% de su costo será destinado al ingreso de los cooperativistas, y el 30% restante a gastos administrativos, materiales para la ejecución de las obras, herramientas e insumos. Como describimos anteriormente, consiste en una transferencia de fondos destinados a la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos. Si bien la compra de materiales puede ser

⁸⁵ Si bien el responsable es el Ministerio de Desarrollo Social, el programa “se implementa mediante el otorgamiento de subsidios a gobiernos provinciales, municipales y cooperativas de la Ley 20.337 o Asociaciones Mutuales de la Ley 20.321”.

⁸⁶ En este sentido, el Programa contó con el segundo mayor porcentaje del gasto total del MDS tanto en el 2010 como en 2011. Así, para el 2010 significó el 21,65% y para el 2011 representó el 13,24% del presupuesto ejecutado. Se ubica debajo del gasto destinado a las Pensiones no Contributivas cuyo gasto representó el 57,08% en 2010 y el 66,82% en 2011 (Arcidiácono, Kalpschtrej y Bermúdez 2014, p. 348)

efectuado por las municipalidades, siempre debe ser a cuenta de las cooperativas o directamente por las cooperativas puesto que los fondos las tienen como destinatario final.

Es decir, se trata de un *componente* que estructura fuertemente el tipo y el modo del gasto de los fondos del Programa por parte de las instancias operativas. Este proceso administrativo y de gestión se ve reforzado por los mecanismos de rendición de los *Subsidios* que define el Programa, que no solo delimitan los márgenes de acción y de decisión de las instancias operativas a los circuitos preestablecidos por la política, sino que en caso de las cooperativas restringen sus posibilidades de capitalización. Esto condiciona claramente tanto su grado de autonomía respecto del Programa, como sus posibilidades de ampliar sus capacidades institucionales.

A su vez, el Programa concibe una noción de “trabajo” ligada a módulos constructivos para la realización de obras de diverso tipo. El componente *Módulos de trabajo (MT)* cumple con una función táctica de gran importancia dentro del IGE, ya que a partir de una fuerte tipificación de acciones de la política estatal estructura su formato de implementación. La tipificación es un concepto que construimos en trabajos anteriores⁸⁷, y definimos como

los formatos preestablecidos de proyectos o actividades que son plausibles de ser implementados por los organismos ejecutores. Si bien se trata de una tecnología que facilita la presentación “técnica/administrativa” de los proyectos al establecer opciones estandarizadas, de la misma

⁸⁷ Ver Tiranti (2012). “Nación y Municipios: Nuevos Dispositivos de Gestión en el territorio. Una mirada desde el conurbano bonaerense (2004-2012)”.

forma delimita el margen de acción (y de innovación) de la política” (Tiranti, 2012).

A la vez describimos sus efectos en relación con su función táctica dentro de los *IGE* analizados en el trabajo anterior.

Se trata de una tecnología de gestión que aparece en todas las políticas analizadas y que tiene la capacidad de imponer una oferta estructurada de acciones o proyectos que son posibles de realizar con el programa en cuestión. Es decir, determina —a partir de la formulación de la política— el tipo de respuesta que se construirá, mediante la acción de los diferentes componentes involucrados. Una especie de “menú desplegable” reforzado por los diferentes elementos analizados anteriormente, mediante el cual el nivel nacional se garantiza “un tipo” de impacto en el territorio, más allá de quién sea la instancia ejecutora (Tiranti, 2012, p. 61).

Por otra parte, la función interna del componente Módulos de Trabajo va en este sentido, al tratarse de una función claramente estructurante de la oferta de acciones que tiene para desplegar la política. Es decir, el listado de módulos estandarizados y priorizados por parte del Programa plausibles de financiamiento define no solamente el “qué”, sino que su impacto en términos organizativos tiene un potente efecto sobre el “cómo”. Un testimonio de un funcionario local es extremadamente gráfico en relación con este tema:

El municipio firmó un convenio marco con el Ministerio, y se creó una unidad ejecutora local como organismo a cargo de la gestión operativa del Programa. A partir de ahí, nosotros nos dedicamos a convocar y conformar las cooperativas. Después, presentamos el pedido de módulos. Del Ministerio vienen y cotizan el material, la mano de obra la fondean ellos. Un ejemplo: si hacen faltan dos módulos (por el monto de la obra, ya que cada módulo no puede superar los 150.000 pesos), hay que armar dos cooperativas de treinta y dos personas. La gente trabaja en cuánto dura el módulo, los municipios renuevan y renuevan, por eso la gente sigue cobrando (AT/M5).

En otras palabras, a partir de la firma del Convenio se establecen las instancias ejecutoras. Instancias que junto con el MDS definen el tipo de módulos constructivos que se van a ejecutar en cada territorio. A partir de esto, se crean cooperativas ad hoc en función de las tareas que se realizarán, y sobre las cuales van a organizar su funcionamiento. Funcionamiento garantizado por fondos que tienen un formato que condiciona fuertemente tanto su destino como su rendición.

De alguna manera, a partir del análisis del funcionamiento del IGE del AT se empieza a inferir cierta correspondencia que tienen los componentes analizados en función a una acción claramente estructurante de las acciones por parte de la política estatal. Un secretario de municipio que formó parte del trabajo de investigación describe de manera muy sencilla la relación y el rol que deberían ocupar tanto el ENA como las instancias municipales en la política:

No me parece, yo creo en un Estado presente, en que los objetivos estratégicos los plantee el Estado nacional, y diga: “El programa es este”. Estaría bueno que tenga límites amplios para que se pueda adaptar a cada realidad y a cada municipio, pero es el Estado nacional el que tiene que marcar el horizonte, a qué país vamos. Y los municipios tienen que acompañar. El error es pensar que los municipios tienen que definir objetivos sin relación con el Estado nacional (AT/M5).

Este apartado se transforma en un nudo analítico de relevancia para la descripción del IGE del AT, pues se pone en evidencia cómo los diferentes *componentes* funcionan tácticamente alineados y en correspondencia alrededor del modo en que la política se implementa, y el rol que a cada uno de los actores que participan se le tiene asignado.

5.6.h.

Análisis de los componentes Supervisión y Seguimiento de Obras (SO), Mecanismos de Transferencias Económicas (MTE) y Organismos de Control (OC) en el IGE del programa AT

En este punto del análisis del *IGE* del AT, tomamos la decisión de combinar una serie de *componentes* que hacia dentro del *IGE* cumplen un rol de refuerzo en un mismo sentido táctico.

Tanto el seguimiento y la supervisión de las acciones como el mecanismo establecido desde el Programa para la transferencia de los recursos,

junto a las posiciones que tienen los organismos de control, funcionan como componentes que, si bien inciden en la distribución de roles y responsabilidades, diseñan un formato de gestión de la política que refuerza las posiciones internas y distribuye responsabilidades de los diferentes actores institucionales dentro del funcionamiento del Programa.

A los fines prácticos, son las instancias locales y/o territoriales (especialmente los gobiernos municipales) quienes tienen a cargo las mayores responsabilidades en el seguimiento y la supervisión técnica y económica de las obras. Porque si bien el MDS supervisa la terminación de tareas y evalúa el resultado de los proyectos que están siendo ejecutados, son los Entes Ejecutores (EE) quienes deben informar mensualmente al Ministerio acerca de la marcha de los proyectos. Por otra parte, el Ministerio no se responsabiliza por faltas a la observancia de los módulos y queda desvinculado de reclamos de las cooperativas o de sus integrantes, pero a la vez supervisa y controla el cumplimiento de las obligaciones de las municipalidades definidas por convenio (su incumplimiento acarrea la caducidad del subsidio).

A partir de esto se establece un esquema de gestión, en que es función de los EE el seguimiento y la supervisión de las obras, asumiendo la responsabilidad total de la implementación de las acciones del Programa en su territorio. Es decir, tiene a su cargo el manejo del “día a día” del Programa, con las implicancias operativas que esto trae aparejado, pero con las posibilidades de ampliar los márgenes de gestión que permite la puesta en marcha del Programa.

Pero este lugar que tienen asignados los EE en el programa, se encuentra demarcado por varios componentes que funcionan como limitadores de la capacidad de acción de las instancias territoriales, y que refuerzan la posición del nivel central (en este caso el MDS), quien se reserva para sí la aprobación (y la no aprobación) de los avances de obra, ya que los EE deben elevar informes mensuales para su evaluación. Es decir que quedan reservadas

para el ENA las instancias más relevantes de decisión en relación con las principales definiciones del Programa.

Esto se ve reforzado por los *Mecanismos de Transferencias Económicas (MTE)*, ya que el formato que tiene este componente refuerza tácticamente la centralidad del ENA hacia el interior del IGE. En términos formales, las transferencias de fondos a los Entes Ejecutores se realizaban en dos partes, al inicio y luego de la certificación parcial del avance de obra. En relación con la rendición de cuentas, es con la rendición del 50% del primer desembolso y su aprobación que se procede al segundo, sobre la base del avance registrado de la obra. Luego del vencimiento del plazo de ejecución, los Entes Ejecutores tenían noventa (90) días para proceder a la rendición definitiva del subsidio.

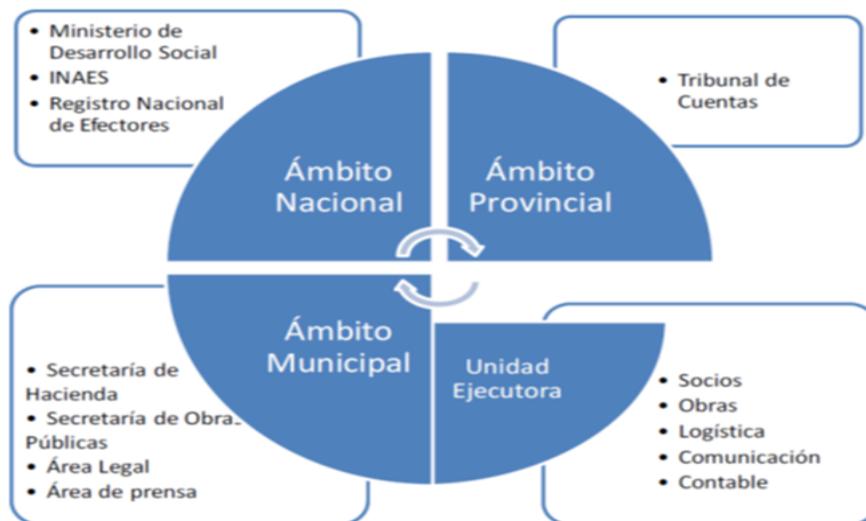
En otras palabras, no solo está preformateada el modo de ejecución del presupuesto asignado, sino que este se encuentra sujeto a la constante aprobación (o no) por parte del MDS, ya que en el caso del segundo desembolso por el monto restante, está sujeto a la Certificación de Rendimientos que emita la Dirección de Evaluación y Seguimiento conforme a la proyección de los rendimientos alcanzados en la ejecución de las acciones y sobre la base de la documentación relevada al efecto, cuestión que estará sujeta a la aprobación de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo (UE).

Es decir que la continuidad de los fondos que componen el subsidio acordado depende de la decisión de la UE del Programa, lo que pone al ENA en una posición privilegiada frente a la continuidad o no del Programa en un territorio dado.

En relación con los Organismos de Control establecidos para el funcionamiento del AT, es interesante resaltar el rol que ocupa el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la implementación de la política estatal. Se consideró interesante incluir el gráfico como un elemento descriptivo de la forma en cómo el Gobierno Provincial sólo asume un rol de “auditor” contable

(mediante el Tribunal de Cuentas provincial) junto con otros organismos nacionales, y es excluido de otras instancias de definición más relevantes para la política estatal, como podría ser la definición del tipo de obra pública que se va a realizar.

La forma y el rol que ocupa un actor institucional de relevancia, como es el gobierno de la mayor provincia del país, son graficados de manera precisa en el siguiente cuadro del CIPPEC.



Fuente: CIPPEC (2011)

En resumen, podemos concluir que son los Entes Ejecutores, a partir del componente Supervisión y Seguimiento de Obras (SO), los responsables de la gestión operativa de las acciones del Programa. Entes que se encuentran atravesados por un modo preformateado de gestionar el presupuesto, que los obliga a una constante validación técnica y administrativa por parte de la UE a los fines de garantizar los fondos para la continuidad de las obras.

Por otra parte, un ENA que a partir del componente *Mecanismo de Transferencias Económicas (MTE)* se reserva para sí la decisión final sobre el uso de los recursos, la aprobación (o no) de los avances de obra realizados y el asentimiento por futuros desembolsos.

Y, por último, un gobierno provincial fuertemente relegado a un rol auditor sobre el accionar de los gobiernos municipales, por medio de su Tribunal de Cuentas.

5.7.

Conclusiones del capítulo

El análisis del Instrumento de Gestión Estatal construido para la implementación del programa “Argentina Trabaja” nos deja algunas conclusiones al momento de describir tanto su funcionamiento como la influencia que tienen cada uno de sus componentes. Tomando como eje vertebrador a nuestro principal interés investigativo, focalizamos en el modo en que el posicionamiento táctico de los componentes del IGE del AT fortaleció la posición del Estado Nacional Argentino (en relación con los demás actores institucionales involucrados) hacia el interior de la política.

Del mismo modo que en los programas que forman parte de este trabajo, aparece como uno de los principales elementos organizadores del funcionamiento de la política el componente *Convenio de Cooperación*. Se trata de un componente que condiciona el funcionamiento del IGE, ya que desde la etapa inicial establece un esquema de gestión sobre la base de responsabilidades, roles, circuitos y demás funciones que asume el componente, que no solo determina la forma en que se operativizan las acciones del Programa, sino que define el diseño y el rol de las instancias subnacionales que participan de él. Se trata de un componente que, si bien en muchas otras situaciones tiene un sentido puramente formal, de acuerdo de trabajo mutuo, en el AT se configura en un elemento estructurante de la política, que enmarca el conjunto de las acciones en un circuito administrativo y de gestión que (como vimos en anteriormente) marca el ritmo de la implementación del Programa. Por esto último, creemos importante señalar la capacidad/posibilidad que le otorga este componente al Estado Nacional Argentino de definir el actor institucional con el cual implementar la política. Ya sea un gobierno municipal, una federación de cooperativas, una universidad nacional, o el caso de un movimiento social. Un componente mediante el cual

el ENA se saltea la instancia provincial (si así lo decide), para que solo ocupe un rol exclusivamente de auditor, como es el caso de este IGE. Esto da libertad al ENA para implementar las acciones por medio del Ente Ejecutor (EE) que mejor se acomode a sus necesidades. Dando muestras de la capacidad/posibilidad de este componente de cumplir funciones tácticas de refuerzo o debilitamiento de los diferentes actores del Programa, según el sentido estratégico que tenga el modo de intervención que se proponga el ENA en cada territorio.

Por otra parte, como lo describimos anteriormente, es el componente *Ente Ejecutor* un elemento central en relación con la operativización de las acciones del Programa, ya que en los hechos se transforma en el último responsable de su implementación. Esta operación hacia dentro del IGE del AT le permite al ENA no solo “descargar” en los actores locales la responsabilidad administrativa y política de la implementación territorial sino establecer roles fuertemente definidos por el IGE que delimitan el accionar de cada actor.

Este esquema se ve reforzado por el funcionamiento táctico de la *Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo (UE)*, ya que es un componente que no solo define el lugar, las obras y los integrantes de las cooperativas, entre otras decisiones, sino que pone la arena de la disputa entre actores en el campo del ENA, y en el terreno donde la posición relativa entre los actores es claramente favorable para el nivel nacional.

Por otra parte, el *Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo (DI)* se transformó en un componente que refuerza la posición del ENA hacia el interior del IGE del AT, ya que es el mecanismo por el cual se distribuían los puestos de trabajo y las cooperativas en el territorio. Según pudimos ver en el análisis de este, la opacidad de su dimensión cualitativa le permitía al nivel central importantes niveles de discrecionalidad en dicha distribución a pesar de su pretensión de neutralidad técnica que fundamentaba el componente. En el mismo sentido van los análisis de los *Subsidios*, de los

Mecanismos de Transferencias Económicas y del *Esquema presupuestario*, ya que se tratan de componentes que se encuentran bajo la órbita del nivel central y refuerzan la posición interna del ENA en relación con los demás actores institucionales.

Un párrafo aparte merece el análisis realizado sobre el componente *Cooperativas de Trabajo*. Es claro en el análisis realizado en el capítulo que desde nuestra mirada buscamos problematizar el sentido de instancias organizativas creadas y “tuteladas” por Estado —tanto en el financiamiento como en su propia constitución— con los postulados históricos de la Economía Social y de la práctica cooperativa. De nuestro análisis se desprende que más que por cooperativas herederas de la Economía social, estos *componentes* estaban atravesados por otras lógicas de bienestar, más próximas a la transferencia de ingresos desde el Estado para sectores vulnerables o relaciones de dependencia del trabajo asalariado. Esta afirmación no pretende ser valorativa, sino que busca describir al *componente*, que se distancia de idea original del cooperativismo, vinculada con la elección de los trabajadores de organizarse en relación con el trabajo y la producción y sus consecuentes procesos de autogestión, tiene como función táctica dentro del IGE la tarea de constituirse en un mecanismo de afectación de las y los destinatarios.

Por último, aparece con relevancia en el análisis del instrumento el componente *Módulos de Trabajo*. El Programa concibe una noción de “trabajo” ligada a módulos constructivos para la realización de obras de diverso tipo. Como dijimos anteriormente, el componente cumple con una función táctica de gran importancia dentro del IGE, ya que a partir de una fuerte tipificación de acciones de la política estatal estructura su formato de implementación. Esta tipificación, más que ser resistida por los Entes Ejecutores (porque claramente estructura la oferta y limita el margen de acción de los actores locales), es vista como un componente facilitador de la

implementación, a pesar de que define “qué” hacer y además su impacto en términos organizativos tiene un potente efecto sobre el “cómo” hacer las cosas.

Capítulo 6

El Estado Nacional Argentino desde sus instrumentos, algunas reflexiones a partir del análisis de los programas nacionales de impacto territorial en el conurbano bonaerense durante el período 2004-2012

6. 1.

Desde sus instrumentos, un abordaje diferente sobre el accionar del Estado Nacional Argentino

El Estado Nacional Argentino ha sido a lo largo del tiempo un objeto recurrente de debates, análisis e investigaciones de todo tipo. Desde las miradas y los enfoques más diversos, ha sido abordado en diferentes aspectos, dimensiones y momentos históricos. Pretender originalidad en el tema ha sido un objetivo exigente, pero no buscarla hubiera significado renunciar a un desafío teórico planteado desde nuestra propia investigación.

Un elemento a favor de esta búsqueda de originalidad es el período histórico en el cual focalizamos nuestra investigación. Un momento excepcional, y por demás interesante, en que la emergencia de un nuevo paradigma en el modo de gestión del Estado Nacional Argentino y sus políticas puso en tensión el acervo teórico conceptual utilizado hasta el momento, que, a nuestro entender, no lograba dar cuenta de la complejidad y riqueza de este fenómeno.

Por otra parte, se trata de un tiempo de reconfiguración del propio Estado que involucró, inevitablemente, una recomposición del poder estatal que se encontraba sumido en una profunda crisis de acumulación y

dominación, que había tenido su punto máximo de cristalización en la insurrección de diciembre de 2001. De ese contexto emergió la necesidad —de carácter estratégico— de consolidar un proceso de recentralización de la política y del mismo Estado, que le posibilitara a este recuperar niveles de gestión y despliegue de sus políticas, y de ese modo recobrar una mayor capacidad de intervención en la dinámica social.

Las políticas estatales, según nuestro enfoque, toman forma a partir de los instrumentos por los cuales se estructuran. Instrumentos que a su vez ven impregnado su sentido (analítico y práctico) dentro de una estrategia que los contiene y un posicionamiento táctico que (en parte) les condiciona su forma y su accionar.

A los fines de posicionar teóricamente nuestra perspectiva, fue necesario introducir el concepto de Instrumentos de Gestión Estatal (IGE). No solo como un aporte a este campo de estudios sino principalmente con el objetivo de vincular la perspectiva de los instrumentos y el análisis instrumental con nuestra mirada sobre el Estado y sus políticas estatales.

Nuestro concepto de Instrumento de Gestión Estatal (IGE) se corresponde con este planteo, y lo definimos como *una trama de componentes heterogéneos, situados y en constante formación y disputa, que manifiestan una modalidad de intervención estatal, impregnados por un sentido estratégico y un funcionamiento táctico que condiciona su accionar.*

Esta definición, que funcionó como eje estructurante de nuestra investigación, no solamente determinó el enfoque teórico sino el método y las herramientas analíticas que debían construirse y utilizarse.

La intención de traducir en herramientas metodológicas el marco teórico asumido se fundamentó en la necesidad de contar con un enfoque analítico que se desprenda teóricamente de nuestra mirada sobre el accionar del Estado. Fue a partir de esto que iniciamos la construcción de un instrumental teórico, conceptual y principalmente analítico, que nos permitiera una

aproximación al objeto de estudio en correspondencia con nuestra perspectiva. La construcción del Método de Análisis del IGE —con todas sus herramientas— se propuso aportar en ese sentido.

En este punto incluimos nuestra propuesta de análisis instrumental basado en el concepto de Instrumentos de Gestión Estatal, asumiendo la necesidad teórica de vincular el *sentido estratégico* que impregna el accionar estatal con la *funcionalidad táctica* que condiciona el funcionamiento de los componentes por los cuales se estructuran los IGE.

Una vez posicionada nuestra perspectiva dentro de un continente teórico, y después de definir su herramental analítico, fue necesario delimitar y abordar nuestro objeto de estudio.

Tres políticas estatales impulsadas por el Estado Nacional Argentino, que dependieron política y administrativamente de diferentes ministerios nacionales y que abordaban problemáticas complejas y dispares entre sí. Algunas de ellas exigieron altos niveles de cualificación técnica y *expertise* para su implementación, que en ciertos casos sucedió en un tiempo acotado y como respuesta a la urgencia que las atravesaban. Estas políticas estatales fueron puestas en marcha durante un período excepcional, y las tres en el mismo tiempo y espacio.

Algunos de los resultados de nuestra investigación nos permiten afirmar que en las tres políticas analizadas, se obtuvieron importantes resultados en términos de *impacto, articulación intraestatal e intergubernamental, y un despliegue territorial significativo*. Un balance nada despreciable para un Estado Nacional Argentino que recién comenzaba a mostrar los primeros signos de recuperación luego de la crisis de características sistémicas que azotó a comienzos de siglo a nuestro país.

A lo largo de nuestro trabajo, describimos y analizamos el funcionamiento de Instrumentos de Gestión Estatal de los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, e

identificamos los componentes mediante los cuales se estructuraron. A partir de esta tarea nos fuimos acercando a distintas conclusiones que intentaron responder nuestra principal pregunta de investigación.

Ahora bien, luego del trabajo desarrollado durante estos años, estamos en condiciones de descifrar *cómo el objetivo estratégico de recuperar centralidad del Estado Nacional Argentino, que impregnó las políticas estatales implementadas durante el periodo 2003-2012, condicionó la funcionalidad táctica de los componentes que intervinieron en el funcionamiento de los programas analizados*. Profundicemos en esto último.

Nos pareció interesante retomar, casi al final de nuestra investigación, un elemento contextual que si bien fue parte de nuestro trabajo, creímos necesario desarrollar más extensamente en este capítulo.

En nuestra investigación, dimos cuenta de cómo el escenario en el cual se inscribieron las políticas estatales analizadas se correspondía con un cambio de paradigma y reconfiguración del Estado Nacional Argentino, que comenzó a partir del 25 de mayo del año 2003 con el gobierno de Néstor Kirchner⁸⁸. Un cambio epocal, de importantes modificaciones estructurales, y con un fuerte intento de recentralización de la política y del mismo Estado.

Un dirigente casi desconocido para la gran mayoría de la población, que comenzaba su gestión de gobierno en medio de una de las peores crisis de la historia del país. Carlos Vilas (2016) se refiere detalladamente al contexto en el cual emergió la presidencia de Kirchner:

⁸⁸ Néstor Carlos Kirchner n. 1 (Río Gallegos, 25 de febrero de 1950-El Calafate, 27 de octubre de 2010) fue un abogado y político argentino, presidente de la Nación Argentina entre el 25 de mayo de 2003 y el 10 de diciembre de 2007, intendente de Río Gallegos entre el 10 de diciembre de 1987 y el 10 de diciembre de 1991, gobernador de la provincia de Santa Cruz entre el 10 de diciembre de 1991 y el 24 de mayo de 2003, y diputado por la provincia de Buenos Aires desde 2009 hasta el 27 de octubre de 2010.

Proveniente de una provincia periférica de la que había sido gobernador durante tres mandatos consecutivos, habiendo accedido a la presidencia de la República con apenas 22% de los votos por la negativa de Carlos Menem⁸⁹ a competir en el ballottage, con reducida gravitación en el Partido Justicialista y en el Congreso Nacional, con una economía en cesación de pagos y una sociedad civil que protagonizaba violentos estallidos sociales, *el Estado fue el instrumento con el cual el kirchnerismo impulsó su proyecto político*⁹⁰ (p. 25).

Como intentamos dejar claro a lo largo de nuestro trabajo, en ningún momento fue nuestro objetivo analizar en profundidad este periodo histórico en sus dimensiones políticas, económicas, sociales o culturales. La idea de reconstruir algunos aspectos de este momento tiene relación con nuestra meta de empezar a desentrañar cuál fue el *sentido estratégico* que impregnó el accionar estatal, delineando una perspectiva de mediano y largo plazo, que nos posibilite —mediante el análisis general— desentrañar (aunque sea en parte) el sentido estratégico que asumen los Instrumentos de Gestión Estatal al momento de intervenir.

Para nuestro enfoque la *estrategia* define un estilo y un método de pensamiento referido a la acción, de carácter consciente, adaptativo y condicional. Un tipo de razonamiento que se caracteriza por la reflexión y la ponderación de las fuerzas puestas en juego en un escenario determinado, el

⁸⁹ Carlos Saúl Menem fue un abogado y político argentino, presidente de la Nación Argentina entre 1989 y 1999 y gobernador de la provincia de La Rioja en los periodos 1973-1976 y 1983-1989. Desde 2005 hasta 2021 fue senador nacional, en representación de la provincia de La Rioja.

⁹⁰ El resaltado es nuestro.

cálculo y la previsión del comportamiento del “otro” frente al propio, la selección de los medios idóneos y la combinación sincronizada y convergente que permitan alcanzar los resultados esperados.

Esta definición nos permite encuadrar algunas características que contenía este nuevo ciclo político, y que de alguna manera se transformaron en elementos que fueron construyendo *un sentido estratégico que atravesó la conducción del Estado Nacional Argentino durante esa etapa*.

A partir de esto último, creemos que es importante comenzar describiendo cuál era la caracterización que se hacía sobre el rol que podría cumplir el accionar estatal. Así lo describe Carlos Vilas (2016):

el kirchnerismo surgió de esa crisis; por razones de necesidad política, tanto como por preferencias doctrinarias, ***tuvo en el Estado su principal herramienta de acción***⁹¹ (p. 24).

Lo que nos permite analizar la cita de Vilas es cómo desde lo más alto de la conducción estatal, se identificó al Estado Nacional Argentino como un instrumento que puesto en “juego” en un sentido determinado, podía constituirse en *base material* para el impulso de un —todavía incipiente— proyecto político. Y hablamos —no ingenuamente— de un “sentido en particular”, ya que a partir de este cambio de gestión del ENA se modificaron los objetivos que se pretendían con su accionar. Sigue describiendo esta idea Vilas (2016):

Para ello fue necesario ***adecuar el aparato estatal a la consecución de los nuevos objetivos***⁹² y la

⁹¹ El resaltado es nuestro.

⁹² El resaltado es nuestro.

consiguiente reconfiguración de las relaciones de poder que tenían expresión en él. La ampliación del aparato estatal y de sus capacidades de recaudación y asignación de recursos constituyó una de las dimensiones de mayor visibilidad de los gobiernos kirchneristas (p. 35).

Nos resulta imposible soslayar estas definiciones y no vincularlas con los análisis que fuimos realizando sobre los Instrumentos de Gestión Estatal.

Porque la decisión de “*adecuar el aparato estatal a la consecución de los nuevos objetivos*” resume parte de la perspectiva que fuimos desarrollando en nuestro trabajo, ya que no solamente define un sentido estratégico (y la posibilidad de asumirlo desde la conducción del Estado Nacional Argentino) sino que se le asigna la capacidad de orientar o reorientar el accionar estatal en correspondencia con los objetivos propuestos. Esta definición de carácter estratégico tiene su correlato táctico —especialmente al momento de operativizarla— condicionando no sólo cómo se estructuran los IGE sino principalmente en el funcionamiento táctico que asumen los componentes que lo integran.

A su vez, y en línea con las definiciones anteriores, existía en la conducción del ENA la convicción de promover un fuerte *despliegue* del aparato estatal a los fines de garantizar una nueva hegemonía. Siguiendo con el trabajo de Carlos Vilas:

En estas condiciones, el período de gobierno que se abría enfrentó un doble desafío inmediato: reactivar el proceso de acumulación para estabilizar la salida de la crisis económica y restablecer la legitimidad de las instituciones de la democracia representativa

para superar la crisis política; vale decir, recuperar un principio de orden que pudiera dar sustento al ejercicio del poder político y a la ***configuración de un nuevo tipo de hegemonía a través del despliegue de la gestión estatal***⁹³. (2016, p.25)

Una interesante afirmación que nos vuelve a vincular con algunas de las conclusiones parciales que fuimos asumiendo sobre los IGE de los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”. Veamos por qué.

En nuestra investigación, venimos sosteniendo que, a partir del año 2003, la reconstrucción del Estado Nacional Argentino estuvo acompañada por la búsqueda de centralidad de éste en términos estratégicos. A la reconstrucción le siguió su despliegue —especialmente a nivel territorial— buscando aumentar el universo de impacto para sus políticas. Las políticas estatales analizadas se fueron configurando en Instrumentos de Gestión Estatal de rápida extensión territorial, que asumieron este desafío estratégico. El caso más evidente es el del programa “Argentina Trabaja”, que en menos de tres meses logró extender su implementación a treinta y seis municipios e incorporar a casi 100.000 trabajadores/as a las cooperativas de trabajo que se formaron para su puesta en marcha (Tiranti, 2014).

Si bien vamos a profundizar en estas ideas en el siguiente apartado, es insoslayable la relación —tanto teórica como práctica— que tienen estos posicionamientos asumidos desde la conducción del Estado Nacional Argentino con el modo en que se estructuraron los IGE de las políticas estatales analizadas.

⁹³ El resaltado es nuestro.

A su vez, y siguiendo el análisis de Vilas, es significativo cómo se caracterizaban los *instrumentos* desde la conducción nacional del Estado, ya por su capacidad para gestionar a fin de intervenir en la dinámica social, ya por la posibilidad de reconfigurar la relación Estado-Sociedad.

La asunción de nuevas funciones y la reformulación de otras ya en ejercicio demandaron la ampliación y ***la transformación de la red de instrumentos de intervención y gestión***⁹⁴ y, en consecuencia, mayor dotación de recursos fiscales, materiales, humanos y técnicos, un nuevo modo de vinculación del Estado con el conjunto de la sociedad, y una redefinición de las vinculaciones externas (2016, p. 23).

Estas definiciones son altamente relevantes para nuestro trabajo. Por un lado, por los atributos, las capacidades y las posibilidades a partir de las cuales se pensaban desde el gobierno nacional los Instrumentos de Gestión Estatal. A la capacidad de gestionar e intervenir se le sumaba la posibilidad —a partir de su fortalecimiento y puesta en juego en la dinámica social— de reconfigurar un nuevo modo de vinculación del Estado con el conjunto de la sociedad, y una redefinición de las vinculaciones externas. Si bien el análisis sobre cómo el *funcionamiento táctico* de los componentes —de los IGE analizados— cumplieron en parte estos objetivos lo realizaremos en los apartados siguientes, es importante remarcar esta afirmación, ya que tiene relación directa con el enfoque propuesto en nuestra investigación.

⁹⁴ El resaltado es nuestro.

Por otra parte, y siguiendo con el análisis de este periodo, existió un cambio de estilo —en la conducción del aparato estatal— a partir de la presidencia de Kirchner, como lo describe Vilas (2016):

Kirchner imprimió una nueva conducción al aparato estatal, que se tradujo en una *marcada centralización de decisiones en el presidente*⁹⁵ (p. 37).

Y:

También el Ministerio del Interior, encargado de las relaciones con las provincias y los municipios, experimentó acotamientos políticos; gobernadores e *intendentes pasaron a mantener relaciones directas con el presidente*, especialmente en cuestiones electorales, coparticipación federal, transferencias del Tesoro, *desconcentración de programas sociales, financiamiento y ejecución de obras públicas*⁹⁶ —asunto este en el que el Ministerio de Planificación Federal alcanzó fuerte peso político, pero siempre bajo la orientación presidencial— (p. 38).

Fueron varias las menciones —en nuestro trabajo— de este formato de articulación intergubernamental, que en algunos casos funcionaba como *by pass* político y administrativo hacia los gobiernos provinciales, habilitando un canal de articulación directo entre los intendentes y el propio Presidente, en un

⁹⁵ El resaltado es nuestro.

⁹⁶ El resaltado es nuestro.

esquema en que las políticas estatales formaban parte del instrumental táctico de la figura presidencial. Especialmente, con la intención de fortalecer los niveles de sustentabilidad política, un factor determinante para un gobierno que recién empezaba a dar los primeros pasos hacia la salida de la crisis de la cual emergió.

Recapitulando, en este apartado buscamos desentrañar parte del sentido estratégico que atravesó al Estado Nacional Argentino a partir de la presidencia de Néstor Kirchner. Un sentido que proyecta un rol activo y presente del ENA, orientado a configurar un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo que consolide su intento de recentralización, en que el Estado es proyectado como base material para el impulso de su proyecto político, y encuentra en la gestión la posibilidad de orientar o reorientar el accionar estatal en correspondencia con los objetivos propuestos. Objetivos que tienen en la posibilidad de despliegue —especialmente a nivel territorial— un atributo esencial al momento de aumentar su capacidad de intervención y de impacto de sus políticas. Así como el intento por reconfigurar tanto el vínculo Estado-Sociedad como el formato de las relaciones intergubernamentales.

En los apartados siguientes, y apoyándonos en algunas de las conclusiones que nos fue dejando nuestra investigación, vamos a describir cómo este *sentido estratégico* que fuimos describiendo y analizando, impregnó a sus Instrumentos de Gestión Estatal y condicionó la *funcionalidad táctica* de los componentes mediante los cuales se estructuraron los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en los municipios del conurbano bonaerense durante el período que va del año 2003 al 2015.

6.2.

El *sentido estratégico* del accionar estatal y sus efectos sobre el modo en que se estructuran los *Instrumentos de Gestión Estatal*

Como venimos describiendo, el objetivo estratégico del Estado Nacional Argentino —durante el periodo estudiado— de recuperar centralidad política puso a este ante el desafío de reconstruir su capacidad de intervención en la dinámica social, lo que a su vez le exigió a la administración pública nacional rediseñar el modo de gestionar sus políticas estatales. A partir de esto, sus principales decisiones comenzaron a expresar un accionar estatal que modificó no solamente su rumbo sino parte de su instrumental.

Este proceso, que impregnó fuertemente el modo en que se estructuraron los diferentes *Instrumentos de Gestión Estatal analizados*, consolidó en los tres programas una fuerte **conducción política y administrativa por parte del Estado Nacional Argentino**, a partir de robustecer una posición privilegiada —como actor institucional— por sobre los demás niveles de la administración pública que intervinieron.

A lo largo de nuestra investigación, resulta incuestionable que en el caso de las políticas abordadas, el rol del Estado Nacional Argentino (por medio de los ministerios responsables de cada programa) fue determinante no sólo en el diseño de las políticas, sino especialmente en cómo se estructuraron y funcionaron los IGE. Si bien al tratarse de políticas financiadas e implementadas por ministerios nacionales, es razonable que sean estos quienes tengan y ejerzan esa competencia. Porque, como describimos en nuestro trabajo, la capacidad de financiar políticas (como de no hacerlo o dejar de hacerlo) se torna un componente muy importante, especialmente en este contexto de distribución presupuestaria.

Pero si bien se trata de un *componente* importante, a lo largo de la descripción y del análisis de los IGE que realizamos en los capítulos anteriores, existió, en nuestro caso, un *sentido estratégico* —cuyas orientaciones principales describimos en el apartado anterior— que impregnó el modo de estructurar los IGE por medio de los cuales se instrumentaron las políticas analizadas, y que operó como un elemento central al momento de construir un escenario favorable para el Estado Nacional Argentino.

Este escenario le permitió al ENA altos grados de autonomía y “margen de maniobra” en el diseño y la formulación de los programas; exclusividad al momento de definir los tiempos y los modos de la implementación; y una gran capacidad de “negociación” con los diferentes actores que participaron en ese proceso, redefiniendo las relaciones intergubernamentales más allá de cuestiones de competencias de cada nivel de gobierno.

Profundicemos esto último, analizando aspectos comunes de los programas “Agua más Trabajo” (A+T), “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT) y “Argentina Trabaja” (AT), que abonan esta afirmación.

Un aspecto que da cuenta de cómo este *sentido estratégico* fue atravesando la conformación de estos Instrumentos de Gestión Estatal es ***el modo en que se definieron los problemas*** a partir de los cuales se estructuraron las políticas estatales analizadas. Si bien escapa a los objetivos de este trabajo poner en discusión los factores relacionados con el campo problemático que se buscó mejorar mediante las intervenciones, creemos importante a los fines de nuestra investigación identificar qué actor fue el encargado de definir y legitimar los problemas públicos. La fuerte preeminencia que tuvo el ENA en la definición de qué “problema” abordar y, especialmente, en el modo de intervenir, sin mediar instancias de intercambio o

discusión sobre estos con el resto de los niveles de gobierno y actores involucrados en la gestión de las tres políticas⁹⁷, de alguna forma da cuenta de la estructura de poder que dominó el proceso de elaboración de las políticas.

Tanto en el programa “Agua más Trabajo”, como en “Argentina Trabaja” y en “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” es el Estado Nacional Argentino quien, por medio de sus ministerios u organismos responsables, se atribuye la exclusiva responsabilidad sobre el *diseño integral de las políticas estatales* analizadas.

Esto no solo describe la posición estratégica que asume del ENA en la construcción de la política estatal, sino que compone un escenario de relaciones intergubernamentales que excluye la posibilidad de construir espacios de negociación, de acuerdo y de coordinación entre los diferentes niveles de la administración pública, que a la vez se traduzcan en instancias para la orientación y el diseño de las políticas, como podrían ser los comités de planeación, los mecanismos de codecisión, las reuniones bilaterales y los foros comunes, entre otros ejemplos de *policy making bodies*.

A esto último hay que sumarle el hecho de que no solo fueron excluidos los diferentes niveles de gobierno y actores involucrados en las problemáticas abordadas al momento del diseño de la política, sino que de la misma forma, no fueron incorporadas —al momento de construir los programas— experiencias de gestión que se desarrollaban en ese mismo periodo, organismos con fuerte *expertise* en el tema, y diferentes niveles de la

⁹⁷ Más allá de que esto incorpore una discusión sobre cuál es el andamiaje normativo por el cual se distribuyen competencias o atribuciones entre las diferentes instancias de gobierno, y asumiendo que estas relaciones multiniveles no son simples ni lineales, sino que, por el contrario, están determinadas por factores que van más allá del propio andamiaje jurídico constitucional, consideramos importante para nuestro análisis detenernos en este punto, ya que consideramos que es parte del objetivo estratégico que se propuso el ENA en este periodo.

administración pública con experiencia de gestión sobre las problemáticas abordadas. Veamos algunos ejemplos.

Como describimos en el Capítulo 2, al momento de ponerse en marcha el programa “Agua más Trabajo” (A+T) en el año 2004, existía en la provincia de Buenos Aires —territorio sobre el cual se focalizaron todas las acciones del programa— el Ministerio de Infraestructura y Servicios Públicos, de quien dependía institucionalmente la Subsecretaría de Agua y Cloacas. Un organismo que abordaba temáticas muy semejantes a la del A+T, y que formaba parte de un largo proceso de institucionalización de los servicios de agua y saneamiento en la provincia. Territorio donde el Estado provincial cumplía un importante rol en la promoción y en la prestación de los servicios desde fines del siglo XIX, a partir de la creación de un conjunto de agencias estatales y la formación de una burocracia especializada para la gestión del agua y la provisión de los servicios.

De la misma forma, sucedió en el caso del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT) que dependía institucionalmente del Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación. Como lo describimos en el capítulo III, se utilizaron para la implementación local del programa las Oficinas de Empleo Municipales que formaban parte de la Red de Servicios de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. Una red técnico/administrativa que se constituyó a partir de acuerdos locales —especialmente con municipios— y siguiendo un formato preestablecido por el programa. En el caso de la provincia de Buenos Aires, en el territorio donde se implementó el programa, el gobierno provincial contaba con Delegaciones Regionales⁹⁸ del Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires. Estas

⁹⁸ Las Delegaciones Regionales del Ministerio de Trabajo de la Provincia de Buenos Aires tienen entre sus objetivos: elaborar y proponer políticas, planes, proyectos y programas para el área evaluando resultados y grado de cumplimiento; coordinar la aplicación de políticas y acciones comunes con las distintas Delegaciones Regionales de Trabajo y Empleo; impartir

delegaciones formaban parte de una estructura administrativa y de gestión para el ámbito laboral de extensión provincial y de estrecho vínculo con los actores locales del mundo del trabajo. Sin duda, una opción podría haber sido trabajar en una articulación entre el organismo nacional y el provincial, que pudiera haber servido de soporte territorial, técnico y administrativo para la implementación de la política, sin necesidad de “duplicar” y superponer acciones en los municipios de diferentes ámbitos de la administración pública.

Dos claros ejemplos de cómo la decisión de ejercer un *estricto control político y administrativo de los programas* obligó a el ENA a construir un *marco institucional propio* para la implementación de las políticas; en todos los casos aparece la presencia de un ministerio del ENA como responsable de los diferentes programas, y en el cual recaen las principales instancias de gestión técnico-administrativas.

A su vez, estos ministerios funcionaron como soportes institucionales de las decisiones políticas del Estado Nacional Argentino y le posibilitaron a este (mediante acuerdos con gobiernos locales, organizaciones de la sociedad civil, etc.) la presencia y el despliegue territorial por medio de organismos con dependencias tanto regionales como locales, que le aseguraban una estructura de gestión para responder ante los requerimientos de la implementación de los programas. De la misma forma, le garantizó al Ejecutivo nacional un alto grado de coherencia interna en la gestión de las políticas.

Otro elemento que refuerza la centralidad del Estado Nacional Argentino en la forma en que se estructuraron estos IGE es la capacidad para

instrucciones para el funcionamiento y la administración de las Delegaciones Regionales de Trabajo y Empleo.

decidir, de manera exclusiva, *la población objetivo* de cada una de las tres políticas analizadas. La definición de la población objetivo de una política o programa público tiene implicaciones importantes en el diseño de los IGE ya que determina la inclusión o exclusión de grupos de la población de la atención gubernamental.

En el caso del “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, se trató de una política destinada a los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, que tuvieran residencia permanente en el país, no hubieran completado el nivel primario o secundario de educación formal obligatoria y se encontraran en situación de desempleo. El “Argentina Trabaja” se dirigió a personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social, que no contaban con otro ingreso proveniente de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial. Por último, el programa “Agua más Trabajo” tenía como destino a todos los aglomerados poblacionales que presentaban déficit de cobertura respecto de los servicios sanitarios, y las cooperativas de trabajo que realizaran las obras debían estar integradas por desocupados o integrantes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.

A la definición por parte del Estado Nacional Argentino sobre quiénes serían la población destinataria de las acciones de las tres políticas, es necesario agregar la capacidad para decidir sobre cuáles serían los *mecanismos de afectación de los y las destinatarias*. Si bien los tres programas diseñaron diferentes componentes para esta función táctica, se trata siempre de instancias mediante las cuales los y las destinatarios son incorporados a las políticas. Sin duda, el formato que adoptan estos componentes determina (en gran medida) el tipo de vínculo que él y la destinataria tiene con la política, y la forma en que se incorpora a ella.

Si bien el análisis de la *funcionalidad táctica* de estos componentes lo realizaremos en el apartado siguiente, es necesario identificar el sentido que tuvieron a los fines del objetivo estratégico que se planteó el ENA. Porque, como lo describimos anteriormente, si bien en todos los casos fue potestad del nivel local la selección y la incorporación de las y los destinatarios a las políticas, la presencia de estos mecanismos (cooperativas, convenios, etc.) pone en relación directa al destinatario/a con el responsable último de la política —el Estado Nacional Argentino— y a la vez lo hace evidente.

En otras palabras, a las cooperativas les abona el ENOHSa el subsidio para las obras del A+T; los salarios de los cooperativistas del AT son depositados por el MDS en su cuenta bancaria personal; el Convenio de adhesión con el JMMT es para la aceptación de condiciones que impone el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Es decir, se trata componentes que, en todos los casos, funcionan como refuerzo de la presencia del ENA en el territorio, ya que intervienen directamente en la intermediación entre los programas y el o la destinataria.

Por otra parte, un aspecto que se repite en la estructuración de los tres IGE es la potestad que se le otorgaba al Estado Nacional Argentino para determinar la *tipificación de los proyectos o las acciones* plausibles de realizar, en el marco de la implementación de las políticas. Se trata de un componente que está presente en los tres IGE, y que determina el tipo de respuesta que se construirá. Una especie de “menú desplegable”, mediante el cual el ENA se garantiza “un tipo” de impacto en el territorio, más allá de quién sea la instancia ejecutora.

Pero de la misma forma, se trata de un *componente* que cuenta con la capacidad de estructurar la demanda sobre la propia política. Es decir, por un lado, determina cuáles acciones o proyectos podrían implementar los

organismos ejecutores, y por otro, estructura la posible demanda sobre la política estatal, enmarcándola dentro los límites que este mismo componente impone.

A su vez, existe en la estructuración de los tres IGE un *esquema de control* que depende —en todos casos— de la administración nacional, y cuyo objetivo central es posibilitar un seguimiento y una supervisión de las acciones que le permitan al ENA cumplir parcial o totalmente los objetivos trazados en la política. Este elemento tiene estrecha relación con las instancias de evaluación de cada política, principalmente con aquellos componentes que tienen la posibilidad de incidir en la continuidad de la política. Es interesante observar cómo en los tres IGE aparecen organismos e instancias encargadas del control del funcionamiento de los programas, cuyo trabajo se realiza exclusivamente en el territorio, pero que dependen política y administrativamente de los ministerios nacionales.

La funcionalidad táctica del componente con el nivel nacional es mucho mayor cuando la continuidad o la ampliación de los proyectos o acciones están supeditadas a evaluaciones de estas instancias. Es decir, se trata de un esquema que refuerza la posición táctica del Estado Nacional Argentino, puesto que interviene en el territorio, ejerce el control sobre los proyectos o las acciones y concentra las decisiones finales en el nivel nacional.

Por otra parte, un aspecto relevante que se desprende del análisis realizado a lo largo de nuestra investigación, y que se repite en las tres políticas, es la posibilidad que se reserva el Estado Nacional Argentino para definir —con altos grados de autonomía— tanto *la distribución territorial de las acciones como el actor con quien se va a articular territorialmente* la gestión de la política. Ya se trate de gobiernos provinciales, gobiernos

municipales, universidades nacionales u organizaciones de la sociedad civil⁹⁹, es el diseño y la forma en que se estructuraron los distintos IGE lo que le otorga al Estado Nacional Argentino la atribución para determinar —en cada caso— el actor institucional con el cual implementar el programa, lo que le permite a su vez definir el esquema de gestión que se va a adoptar en cada territorio.

No se trata de un aspecto menor, ya que es a partir de este proceso donde se configura y reconfigura el tipo de relación intergubernamental que se materializa por medio de la intervención de los diferentes IGE. En relación con nuestro trabajo, es importante detenernos en el *rol que tiene el gobierno de la provincia de Buenos Aires*, ya que da muestras de cómo el sentido estratégico asumido por el Estado Nacional Argentino impactó en el modo en que, a través de los IGE, se relegó a un segundo plano al gobierno provincial de la gestión de las políticas analizadas.

Cuando a lo largo de nuestra investigación se hacía referencia al rol —que en el funcionamiento de los IGE— ocupaba el gobierno de la provincia de Buenos Aires, se llamaba la atención sobre la forma en que esta instancia de gobierno era “igualada” en la formulación de las políticas con los gobiernos municipales —y en algunos casos con las OSC— como posibles organismos/unidades ejecutoras. Es decir, no solamente eran “igualados” por el Estado Nacional Argentino, sino que además se abría la posibilidad de que cualquiera de los dos niveles se transformara indistintamente en instancias de implementación de la política. Es decir, no era necesario que el Gobierno Provincial hubiera acordado su incorporación a la política para que un gobierno municipal fuera incluido en ella. Esto pone en evidencia la

⁹⁹ Estas agrupaciones u Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) pueden ser Organizaciones No Gubernamentales (ONG), sindicatos, colegios profesionales o asociaciones, entre otros.

transformación que tuvo el histórico papel de mediación que tenían los gobiernos provinciales entre el Estado Nacional Argentino y los municipios.

La presente investigación no sólo confirmó esto último, sino que además permitió corroborar la configuración de una especie de *bypass* político-administrativo que conecta sin mediaciones las políticas al ENA y sus instancias locales de implementación territorial.

De nuestro trabajo no se desprenden argumentos de peso que justifiquen esta decisión político-administrativa, todo lo contrario, en muchos de los casos analizados se concluyó que la construcción de instancias de articulación, coordinación o cogestión con el gobierno de la provincia de Buenos Aires hubiera potenciado y facilitado la implementación de las políticas. Pero esta decisión se comprende en su totalidad, cuando la vinculamos a los objetivos estratégicos que le adjudicamos al Estado Nacional Argentino en este periodo.

Por último, resulta interesante a los fines de nuestros objetivos de investigación remarcar que el modo en que se estructuraron los IGE operó fuertemente en la *distribución interna de funciones o responsabilidades* entre los diferentes actores que se involucraron en la implementación de las tres políticas.

A diferencia de otros formatos posibles de articulación intergubernamental, donde se descentraliza o reconoce la autoridad a los gobiernos locales para hacer políticas, o en los cuales intervienen directamente en el diseño de las políticas nacionales, en el caso de los IGE estudiados, el Estado Nacional Argentino solamente descentralizó la operativización de las acciones de la política. Esta operación hacia dentro de los *IGE* le permitió al ENA no solo “descargar” en los actores locales la responsabilidad administrativa y política del impacto territorial de las acciones, sino constituirlos en componentes de claro perfil operativo limitando fuertemente las responsabilidades en la implementación de la política. Porque, como

fuimos describiendo a lo largo de nuestra investigación, a pesar de las diferencias de diseño que existen entre los programas analizados, siempre se trató de componentes definidos exclusivamente por el ENA, vinculados a la operativización de la política y donde su campo de acción es formateado y restringido por el propio IGE.

Este modo de estructurar los Instrumentos de Gestión Estatal reforzó la posición relativa del Estado Nacional Argentino, no solo hacia el interior de las políticas y en relación con los demás actores intervinientes, sino principalmente en la capacidad/posibilidad de conducir el proceso de intervención en cada territorio.

Recapitulando, se desprende de nuestro trabajo que *el desafío de carácter estratégico de consolidar un proceso de recentralización del Estado Nacional Argentino impregnó fuertemente el modo en que se construyeron los Instrumentos de Gestión Estatal de las políticas analizadas.*

Parte de nuestra investigación tuvo como objetivo analizar y describir cómo se materializó y cuáles fueron los efectos de esa traducción. En el caso de los tres programas que fueron foco de nuestro trabajo, a partir de nuestros análisis y descripciones se develaron un conjunto de datos, de hechos y de información que dan cuenta de esta afirmación.

Este proceso se manifestó con nitidez, no sólo en cómo el Estado Nacional Argentino —de manera exclusiva— diseñó y formuló integralmente los tres programas, sino principalmente en un modo de acción estatal que expresó una fuerte conducción política y administrativa por parte del ENA, producto de consolidarse en una posición privilegiada como actor institucional por sobre los demás niveles de la administración pública que intervinieron.

De la misma forma, a partir de nuestro trabajo, estamos en condiciones de afirmar que existen aspectos comunes en la forma y el modo en que se estructuraron los Instrumentos de Gestión Estatal de los programas AT, A+T, y JMMT, que dan cuenta de esto. Profundicemos esta afirmación.

En los tres casos, el Estado Nacional Argentino tomó la decisión de construir un *marco institucional propio* que le permitió no solamente responder a los requerimientos de la implementación de las políticas, sino que le garantizó al Ejecutivo nacional un alto grado de control político-administrativo, así como importantes grados de coherencia interna en la gestión de las aquellas.

A su vez, en las tres políticas el Estado Nacional Argentino no solamente delimitó el campo problemático sobre el cual intervenir, sino que definió la población objetivo sobre la cual se destinaron las acciones previstas en los programas. De la misma forma, a partir de la decisión sobre cuáles serían los *mecanismos de afectación de los y las destinatarias*, se garantizó la presencia en la intermediación entre la política y el o la destinataria.

Por otro lado, las tres políticas contaron con un componente en su Instrumento de Gestión Estatal con la capacidad de *tipificar los proyectos o las acciones*, de manera de estructurar la oferta y la demanda sobre la propia política.

En el mismo sentido, en todos los IGE se incorporaron *esquemas de control* que dependían —en los tres casos— de la administración pública nacional, y cuyo objetivo era el de supervisar las acciones y controlar el cumplimiento de los objetivos establecidos en los programas. Pero a la vez, y esto se repite en los tres casos, funcionaba como un *componente* de refuerzo de la posición interna del ENA, ya que se trataba de una instancia obligatoria para la renovación —o no— de los proyectos o las acciones establecidas en la formulación de las políticas.

Por último, es importante remarcar que el modo en que se estructuraron los IGE analizados le garantizaron al Estado Nacional Argentino *altos grados de autonomía*, tanto para la *distribución territorial de las acciones como a la hora de definir el actor con quien se va a articular territorialmente* la gestión de la política, con un importante efecto sobre el modo que asumieron las

relaciones intergubernamentales entre los diferentes niveles de la administración pública nacional.

En resumen, a lo largo de este primer apartado fuimos describiendo cómo el *sentido estratégico* que asumió el accionar de un Estado Nacional Argentino en “reconfiguración”, resultado de un cambio de época y paradigma de gestión, impregnó el modo en que se construyeron los Instrumentos de Gestión Estatal (de los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” en los municipios del conurbano bonaerense durante el período 2003-2015), por los cuales fue recuperando centralidad en la dinámica social de un país que recién salía de una de las principales crisis sistémicas de su historia.

De la misma forma, y con intenciones de cumplir con nuestro objetivo de investigación, nos queda la tarea de analizar y describir de qué manera este *sentido estratégico* condicionó la *funcionalidad táctica* de los componentes por medio de los cuales se estructuraron los Instrumentos de Gestión Estatal analizados. Esta tarea nos va a ocupar en el apartado siguiente.

6. 3.

La funcionalidad táctica de los *componentes* por medio de los cuales se estructuran los *IGE* y su forma de operar en el funcionamiento de los programas analizados

En el apartado anterior, nos focalizamos en describir y analizar cómo el *sentido estratégico* que asumió el Estado Nacional Argentino —durante el periodo estudiado— impregnó la forma en que se estructuraron los Instrumentos de Gestión Estatal de los tres programas.

En este punto de nuestra investigación, es necesario —a los fines de cumplir con nuestros postulados teóricos y metodológicos— identificar cómo

este proceso condicionó el funcionamiento y el posicionamiento táctico de los componentes mediante los cuales se estructuraron los IGE, ante el desafío de construir/reconstruir la capacidad de conducción política y administrativa del Estado Nacional Argentino.

Para esto último, y en relación con las conclusiones presentadas en el apartado anterior, es necesario comenzar nuestro análisis describiendo cómo algunos de los *componentes* operaron en reforzar la posición interna del ENA como actor institucional, especialmente sobre los demás niveles de la administración pública.

De la misma forma, cómo posibilitaron la construcción de un *marco institucional* propio, que le permitiera al Estado Nacional Argentino un alto grado de control político-administrativo e importantes niveles de coherencia interna en la gestión de las políticas.

A su vez, de qué forma intervinieron en la construcción de los *mecanismos de afectación*, garantizando la presencia del nivel nacional en la relación con los y las destinatarias.

Por otra parte, de qué forma le permitieron al ENA controlar la oferta y la demanda sobre las políticas, a partir de *tipificar los proyectos o las acciones*, además de constituir *mecanismos de control y seguimiento* de la implementación de los tres programas.

Y fundamentalmente, de qué manera le garantizaron al Estado Nacional Argentino importantes grados de autonomía, al momento de *definir la distribución territorial de las acciones y los actores* con los cuales implementar las tres políticas.

En función de las condicionalidades que fuimos describiendo, y a partir de encontrar aspectos comunes en los tres Instrumentos de Gestión Estatal, nos detendremos en examinar el *funcionamiento táctico* de los componentes que formaron parte de los programas Agua más Trabajo (A+T), Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT) y Argentina Trabaja (AT).

Para comenzar el análisis, es necesario detenerse en un elemento sustancial para la forma en que se estructuraron los tres Instrumentos de Gestión Estatal, que operó tácticamente reforzando la posición interna del Estado Nacional Argentino como actor institucional, especialmente sobre los demás niveles de la administración pública.

Se trata del *componente* que funciona como primera instancia legal y administrativa, y mediante el cual se formaliza la incorporación de los diferentes actores a la política. Si bien en los tres programas ese componente tiene diferente denominación, en todos los casos cumple la misma *función táctica*. **Acuerdo Marco** en el caso del programa A+T, **Convenio de cooperación** en el AT, y **Convenio de adhesión** en el JMMT.

Estos componentes dan inicio a la puesta en marcha de los programas, y formalizan la incorporación de provincias, municipios u OSC, sobre un basamento legal y normativo que tiene la capacidad de distribuir las responsabilidades de cada una de las partes, elaborar un cronograma de implementación y planificar y definir las actividades plausibles de realizar.

Se trata de un *componente* que define gran parte del proceso de implementación de las políticas, que se traduce al momento de la estructuración del IGE como un componente técnico-administrativo, que demarca desde el inicio de la puesta en marcha de los programas roles, responsabilidades y el esquema de gestión de los diferentes programas.

Remarcamos el carácter político-estratégico de la decisión, debido a que existen alternativas menos rígidas para cumplir con esa función táctica, que de alguna manera representan un formato diferente de articulación entre los actores. Siempre con un impacto distinto hacia el interior del IGE, pero plausible de implementarse si el sentido estratégico fuera en otra dirección.

Una alternativa podría haber sido la firma de un *Acta/Carta de Intención*. Se trata de un tipo de componente en que las partes se comprometen a adoptar las medidas necesarias en pos de un objetivo. En este caso, las partes

funcionan como “pares” que definen trabajar mancomunadamente en una problemática que ambas definieron como prioritaria, y que si bien puede incluir asimetría entre los actores en cuanto a los recursos comprometidos, se trata de una instancia que involucra a ambas partes en el diseño de las acciones por emprender.

En el caso del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT), no es desatinado pensar que entre el Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social de la Nación y su par provincial, el Ministerio de Trabajo de la provincia de Buenos Aires, se podría haber establecido un Acta de Intención en que las partes se comprometieron a aunar, fortalecer, articular, o coordinar acciones en pos de intervenir en la problemática del empleo (o desempleo) joven. Especialmente cuando desde el organismo provincial —en el periodo histórico estudiado— se estaban implementando programas que abordaban la problemática del empleo juvenil (como el caso del Plan de Promoción, Preservación y Regularización del Empleo/PRE.BA¹⁰⁰) y que contenían acciones que no se diferenciaban demasiado de las propuestas del JMMT. A su vez, como describimos anteriormente, el organismo provincial contaba con una red territorial de delegaciones distritales, que hubieran servido de soporte técnico y administrativo para la gestión de la política, sin necesidad de la construcción de instancias locales *ad hoc* para su puesta en marcha.

De la misma forma, otra alternativa —entre muchas— hubiera sido la firma de un *Convenio Marco de colaboración*. Entendiendo por éste la estructura legal y el marco normativo que establece un campo de acción para la ejecución de los diferentes programas y proyectos, y que determina las potestades de los encargados de su implementación y su ejecución.

¹⁰⁰ Ver Huaycho, G. M., & Valencia Tapia, F. (2012). Manual de evaluación del desempeño en el cumplimiento del POA aplicado al Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social al 31 de diciembre de 2010 (Doctoral dissertation).

En el caso del programa Agua más Trabajo (A+T), se podría haber pensado en un Convenio de este tipo, en que el MiPLAN por medio del ENOHSA hubiera conveniado con el gobierno de la provincia de Buenos Aires, que contaba con un organismo especializado en la problemática y con recorrido histórico en la gestión del tema¹⁰¹, para la creación de una instancia de asistencia mutua y cooperación en el abordaje de los servicios de agua y saneamiento.

Resulta evidente que la decisión política y administrativa del Estado Nacional Argentino fue la de estructurar los IGE de tal manera que le permitiese “saltarse” la instancia provincial en el diseño, la formulación y la implementación de las políticas, a pesar de que se abordaban problemáticas relevantes y sobre las cuales el gobierno provincial tenía recorrido en la gestión de los temas. Además de contar con estructuras técnicas y administrativas con especialización en las problemáticas, con un despliegue territorial que le aseguraban presencia en los distritos donde se implementaron las acciones, y principalmente, con autoridad política, legal y administrativa para intervenir.

Por esto último, remarcamos que la decisión de que sean tanto el *Acuerdo Marco* en el caso del programa A+T, como el *Convenio de cooperación* en el AT, y el *Convenio de adhesión* en el JMMT, responde a un objetivo de carácter estratégico que había asumido el Estado Nacional Argentino. Ya que se trata de componentes que —según lo descrito y analizado en capítulos anteriores— no solamente establecen con rigidez y precisión las

¹⁰¹ “Autoridad del Agua, sin dudas la mayor innovación dentro de la política del agua, se le asignó como una de sus principales funciones el realizar una planificación hidrológica destinada a satisfacer las demandas de agua, procurando equilibrar el desarrollo regional y sectorial teniendo en cuenta los distintos usos a los cuales es sometido el recurso. Al mismo tiempo, quedaba a su cargo la protección de la calidad del agua, incrementando su disponibilidad y optimizando su aprovechamiento.” (Isuani, 2010, p. 143)

condiciones de implementación y la distribución de roles o responsabilidades entre los actores intervinientes, sino que le permiten al ENA, a partir de su propia configuración legal y administrativa, definir con qué instancia de gobierno —y con quién no— articular la implementación de la política que se llevará a cabo en el territorio. Dos *funciones tácticas* de relevante importancia, ya que operan en la distribución del poder interno de los IGE a la vez que amplían el margen de “maniobra” y negociación del Estado Nacional Argentino en relación con el resto de los demás niveles de la administración pública.

Por otro lado, esta definición estratégica (y su traducción táctica) le exigieron al ENA garantizarse un *marco institucional y una estructura de gestión* que le aseguren la implementación operativa y territorial de los diferentes programas.

Porque si bien el hecho de prescindir de organismos dependientes del gobierno provincial (en nuestro caso de la provincia de Buenos Aires) le otorgaba al Estado Nacional Argentino la posibilidad de intervenir directamente, garantizando presencia y despliegue territorial, a la vez le exigió a la administración pública nacional la necesidad de construir su propio *marco institucional* para la gestión de sus políticas. En la mayoría de los casos se trató de una construcción articulada con los gobiernos municipales u organizaciones de la sociedad civil. Repasemos estos esquemas.

Como describimos anteriormente, en el caso del programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT), se descargaron las principales instancias de decisión y de gestión de la política en estructuras técnico/administrativas del propio MTEySS o conformadas *ad hoc* en articulación con otros actores, pero que —en todos los casos— dependían financiera, técnica y administrativamente del Ministerio Nacional. Las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), las Agencias Territoriales y la construcción de la red de Oficinas Municipales de Empleo (OME) se transformaron en

componentes de gestión territoriales, que funcionan como soportes materiales de las principales instancias decisorias y de gestión operativa del programa.

A su vez, esta función táctica que asumieron los componentes reforzaba la posición relativa del ENA hacia el interior del IGE. Por un lado, porque las GECAL funcionaron como instancias exclusivas al momento de definir no solo el ingreso de las y los destinatarios, sino el formato de los talleres y el circuito de prestaciones que se les iban a ofrecer a ellos. Es decir, “quiénes lo van a hacer”, “qué van a hacer” y “cómo lo van a hacer”. Esto ubica al componente en un lugar de importancia táctica para el MTEySS, ya que no solamente se reserva las principales instancias de decisión y evaluación, sino que mediante los mecanismos de control que se establecen desde la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización tiene a su cargo el control y el seguimiento del programa.

En la misma línea, pueden ubicarse las Oficinas Municipales de Empleo, componentes que si bien se conformaron en articulación con los gobiernos locales, tienen un margen de acción que siempre estuvo condicionado por un esquema formateado por el MTEySS, que les impuso no solo el diseño de los materiales gráficos, sino toda la estructura administrativa y los perfiles que la componen, la instancia final que define la vinculación o desvinculación del destinatario con el programa, y el circuito de prestaciones posibles.

En el caso del programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT), el Estado Nacional Argentino también necesitó garantizarse un marco institucional y una estructura de gestión que le aseguraran la implementación operativa y territorial de la política.

El diseño que encontró el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación para estructurar el IGE fue la creación de Entes Ejecutores, que se conformaban a partir de la firma del Convenio de cooperación y eran configurados por este acto administrativo. Un *componente* de claro perfil

operativo que le aseguraba al ENA aplicación territorial de sus políticas y la conformación de una instancia administrativa y de gestión que la estructura del MDS no podía garantizar. Esta operación hacia dentro del IGE del AT le permite al ENA no solo “descargar” en los actores locales la responsabilidad administrativa y política de la implementación territorial sino establecer roles fuertemente definidos por el IGE, que delimitan su campo de acción.

El caso del programa “Agua Más Trabajo” (A+T) es similar. Como en el resto de los IGE la decisión de saltarse el nivel provincial —que le hubiera permitido una articulación con organismos de experiencia en el tema— obligó al Estado Nacional Argentino a construir sus propias instancias de implementación territorial. Sin contar con una estructura territorial propia, y en articulación —en muchos casos— con instancias de gobierno con escasas capacidades institucionales para implementar este tipo de políticas de expansión de la cobertura de la red de agua potable, en el IGE del A+T se hizo a través de la creación del componente Unidad Ejecutora. Se trató de un componente creado *ad hoc*, que dependía financiera, técnica y administrativamente del programa, y en que era el Reglamento Operativo el que determinaba su formato, sus obligaciones y sus responsabilidades.

En resumen, a la decisión estratégica de asumir el control político de la implementación de los programas, excluyendo cualquier posibilidad de articulación con los gobiernos provinciales, se le impuso el desafío de garantizar un marco institucional y un esquema de gestión que le permitiera al ENA la operativización de las acciones del programa. El Estado Nacional Argentino tradujo esa decisión de carácter estratégico, en la construcción de instancias creadas *ad hoc*, que en todos los casos dependieron técnica, financiera y administrativamente del ENA, y que si bien fueron implementadas en articulación con gobiernos locales (en la mayoría de los casos), nunca pasaron a formar parte del organigrama ni de la estructura de la gestión local. Con formatos rígidos y preestablecidos, fuertemente limitados a una gestión

operativa de los programas, y en que el formato y el funcionamiento de los IGE reforzaban ese lugar en las políticas. Profundicemos esto último.

A partir de la descripción y el análisis de los componentes mediante los cuales se estructuraron los programas “Agua Más Trabajo” (A+T), “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT) y “Argentina Trabaja” (AT), pudimos develar —a lo largo de nuestra investigación— la presencia de un mismo criterio, sobre el lugar y el formato que se establecieron para la incorporación de los diferentes actores que intervinieron en la implementación de las tres políticas estatales.

Como venimos describiendo, al momento de estructurar los tres IGE analizados, se tomó la decisión estratégica de focalizar la articulación con los actores —ajenos al Estado Nacional Argentino— exclusivamente en el *nivel operativo de las políticas*. Esto no sólo los excluía de instancias de decisión y de gestión más relevantes, sino que a partir de una estructurada distribución de funciones o responsabilidades del IGE, se los relegaba al nivel operativo y de implementación territorial de los programas.

Por otra parte, y siguiendo algunas conclusiones de nuestra investigación, a los gobiernos municipales esa forma de incorporación a los IGE les permitió un espacio concreto de gestión (de políticas nacionales) que sumaba volumen a su agenda local y los posicionaba en un lugar privilegiado de intermediación entre las políticas del nivel nacional y el territorio. A la vez, es importante remarcar que desde los gobiernos locales esta posición interna, lejos de transformarse en un obstáculo, resultó un potente facilitador para la gestión de los programas.

Pero más allá de la valoración que hicieron los municipios del rol que se les asignó, lo que intentamos resaltar en este apartado es la decisión del ENA de incorporar a los gobiernos locales en el lugar de articuladores territoriales, lo que les permitió un vínculo directo con los y las destinatarias, aunque su margen de acción estuvo condicionado por un esquema formateado,

donde la propia dinámica del *IGE* terminó restringiendo al nivel local el rol de soportes técnicos y materiales de las políticas del Estado Nacional Argentino, y cuya funcionalidad táctica estuvo básicamente orientada a garantizar el despliegue y el impacto territorial de los respectivos programas.

Esta última afirmación se confirma en el caso del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” (JMMT). El análisis realizado sobre la estructuración y el funcionamiento de su IGE nos da cuenta de cómo a los actores (en este caso en su mayoría gobiernos locales) que se incorporaron a la implementación del programa se les asignaba un rol claramente operativo, con escaso margen de maniobra, pero de mucho impacto territorial.

En el JMMT, los gobiernos municipales se incorporan, a partir de cumplir con ciertas condiciones, desde el componente Oficina de Empleo Municipal (OEM). A pesar de los condicionamientos descritos, las Oficinas Municipales de Empleo, que funcionaban en la práctica como los principales organismos ejecutores, a su vez eran una instancia de gestión relevante para los municipios.

En otras palabras, las OEM funcionan como “puertas de acceso” y “base material de implementación” de las políticas del JMMT en el territorio. Esto las transformaba en un espacio con una clara *funcionalidad táctica*, tanto para el nivel nacional como para el local. Desde el punto de vista de los gobiernos municipales, resulta evidente cómo su incorporación en estas instancias de los *IGE* les posibilita un espacio concreto de gestión (de políticas nacionales) que sumaba volumen a su agenda local y los posicionaba en un lugar privilegiado de intermediación entre las políticas del nivel nacional y el territorio.

De la misma manera, el programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) —como también en el caso del “Agua más Trabajo”— tiene como primera instancia de implementación la firma de un Convenio de cooperación, que da como resultado la conformación de un *Ente*

Ejecutor a cargo de la implementación territorial del programa, y cuyo funcionamiento es formateado por este acto administrativo.

Esta operación hacia dentro del IGE le permite al ENA no solo “descargar” en los actores locales la responsabilidad administrativa y política de la implementación territorial sino establecer roles fuertemente definidos por el IGE que delimitan el accionar de cada actor.

Se trata de un *componente* fuertemente vinculado a la operativización de las acciones del programa, que focaliza su tarea en garantizar a cada trabajador/a la incorporación a una cooperativa constituida; la asignación de un plan de actividades por realizar; la provisión de materiales e insumos para cumplir con este; la “bancarización” para poder cobrar; un mecanismo de control de asistencia y de cumplimiento de tareas. Como venimos afirmando, se trata de un espacio de gestión nada despreciable para los gobiernos locales, pero que evidencia un tipo determinado de articulación internivel en que el Estado Nacional Argentino se reserva para sí la decisión sobre el modo que asuma la estructuración del IGE de la política.

A su vez, este mismo formato de *articulación intergubernamental* se replicó en el “Agua más Trabajo” (A+T). Como en el caso de los otros IGE, al gobierno municipal se lo incorporaba como Unidad Ejecutora y destinatario de los subsidios mediante los cuales se financiaba la operativización de las acciones del programa. Siempre por fuera de la estructura municipal, ya que no era incorporada en el organigrama —aunque dependía políticamente del municipio—, la Unidad Ejecutora estaba sujeta a la reglamentación administrativa del programa.

En resumen, si bien las denominaciones varían según el programa (Unidad Ejecutora, Ente Ejecutor, Oficina Municipal de Empleo) en todos los casos analizados, se trata de componentes fuertemente formateados por el Estado Nacional Argentino, con un perfil técnico y administrativo vinculado a la operativización del programa, especialmente a aquellas acciones de

implementación local. A su vez, el modo de estructuración y el funcionamiento del IGE refuerzan esta distribución de tareas y responsabilidades, fortaleciendo la posición interna del ENA.

Por otra parte, este esquema de articulación entre el nivel nacional y los gobiernos locales —que se replica en los tres IGE— le garantiza a cada actor un espacio de gestión que se corresponde con sus objetivos estratégicos. Por un lado, el Estado Nacional Argentino se garantizaba para sí tanto una fuerte presencia e intervención territorial, como el control político y administrativo de la implementación de los programas. Y, por otra parte, a los gobiernos locales les posibilitaba un espacio de gestión sobre problemáticas relevantes, que le permiten intervenir en sus territorios mediante una traducción local de acciones financiadas por el ENA.

Y este punto es importante destacarlo, ya que a lo largo de nuestra investigación quedó expuesto cómo la dependencia presupuestaria de los subniveles de la administración pública hacia fondos extralocales generó las condiciones para que el Estado Nacional Argentino a partir de garantizar el financiamiento de sus políticas asumiera una posición privilegiada a la hora de implementar programas de alto impacto local.

Si bien esto fue descrito y analizado en nuestro trabajo, creemos necesario remarcar que en los IGE contruidos para estructurar los tres programas, existe un esquema de componentes por medio de los cuales se configura un *mecanismo de financiamiento* que favorece claramente la posición interna del ENA.

Como primer punto, en los programas analizados el financiamiento de la totalidad de las acciones se realiza por medio de partidas que afectan al presupuesto de gastos y recursos de la administración nacional. Es decir, están totalmente financiados por el ENA. A su vez, los componentes mediante los cuales se construye este mecanismo de financiamiento responden técnica y administrativamente al nivel central.

En el caso del programa A+T, el financiamiento se le otorga a la *Unidad Ejecutora*, que si bien está constituida desde el municipio, no depende administrativamente de este. Es decir, no se trata de una partida presupuestaria municipal sino de un *Subsidio* directo a la *UE*.

En el “Argentina Trabaja”, también el componente utilizado es el del *Subsidio*, en este caso son las cooperativas conformadas *ad hoc* para el programa las destinatarias finales del financiamiento, y quienes deben rendir la ejecución de este.

El JMMT presenta un formato diferente, ya que el componente de *Ayuda Económica* está dirigido integralmente a el o la joven que se adhiere al programa.

En todos los casos, se trata de un financiamiento condicionado —ya en relación con las obligaciones o requisitos que se deben cumplir, ya respecto del modo y el formato de los gastos y su forma de rendición— por la propia estructura y reglamentación de las políticas. Condicionales que están directamente vinculadas a la existencia —en los tres IGE analizados— de ***instancias de evaluación y aprobación*** de los proyectos o las acciones que proponen las diferentes políticas estatales. Es decir, una serie de componentes que en todos los casos dependían de ministerios nacionales, cuya funcionalidad táctica dentro del IGE era la de, a partir de su capacidad evaluadora, administrar el flujo y la continuidad de dicho financiamiento.

En caso del programa “Agua más Trabajo”, era el ENOHSA el que en última instancia decidía la viabilidad de los proyectos financiados, así como la continuidad o la ampliación de las obras ejecutadas, por medio de un *Subsidio* remitido al organismo ejecutor, siempre y cuando se cumplimentaran todos los pasos técnicos-administrativos preestablecidos.

En el IGE del JMMT, eran las GECAL (organismos que dependían del MTEySS) las que funcionaban como instancias de recepción, control, supervisión y evaluación de las acciones que llevaba adelante el organismo

ejecutor (en este caso las OME). Estos *componentes* se desempeñaban como una instancia decisiva a la hora de aprobar o no las acciones que iban a implementarse en los territorios.

Con el “Argentina Trabaja” sucede algo similar, ya que es un *Convenio* entre las partes (el Ministerio de Desarrollo Social y los Entes ejecutores) el que establece los proyectos que se ejecutarán. Como vimos en el desarrollo de nuestro trabajo, en la conformación de este *componente* el peso de la instancia ministerial es muy fuerte, y la capacidad performativa de este componente es determinante para la implementación de la política, ya que define desde los montos hasta los modelos constructivos que se van a desarrollar en un determinado periodo de tiempo. En este caso, la continuidad del financiamiento depende exclusivamente de la decisión unilateral del ENA de dar continuidad mediante la renovación del convenio de las acciones en determinado territorio.

Es decir, tanto los componentes que integran el *mecanismo de financiamiento* como las *instancias de evaluación y aprobación de proyectos o acciones* asumen en el funcionamiento de los tres Instrumentos de Gestión Estatal una función relevante —desde el punto de vista táctico— ya que refuerza la centralidad y el control político/administrativo del Estado Nacional Argentino en las políticas analizadas.

En el mismo sentido que los análisis anteriores, existen en los IGE componentes definidos por el Estado Nacional Argentino que intervienen directamente en la intermediación entre los programas y el o la destinataria, a partir de conformarse en *mecanismos de afectación de los y las destinatarias* a las tres políticas. Componentes que, en todos los casos, funcionan como refuerzo de la presencia del ENA en el territorio, ya que intervienen directamente en la intermediación entre los programas y el o la destinataria, además de asumir la función táctica de determinar el modo y la forma que tiene este vínculo. Veamos ejemplos de los tres programas.

En el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, el componente que funcionaba como *mecanismo de afectación* era de carácter individual, ya que se trataba de un Convenio de adhesión que firmaba el/la joven directamente con el programa. Por medio de este, la o el destinatario asumía las responsabilidades o las condiciones que determinaban la posibilidad de participar en él y acceder a sus beneficios. El Convenio y el cumplimiento con las obligaciones prescritas se correspondían con una ayuda económica, que mediante una tarjeta magnética personal e intransferible, cobraba el o la destinataria por los montos y conceptos establecidos por la reglamentación del programa. Es decir, se trataba de una afectación individual entre el o la joven y el ENA, sin mediaciones ni traducciones locales, y reglamentada por la normativa que convalidó el Convenio.

Por otro lado, y como pudimos observar a lo largo de nuestro trabajo, tanto el Programa A+T como el “Argentina Trabaja” utilizan como instrumento de afectación el componente Cooperativas de Trabajo, aunque con diferencias sobre la cantidad de participantes que lo integraban. Según nuestras conclusiones adelantadas en los capítulos correspondientes, en los dos casos el *componente* constituye un mecanismo de afectación a la lógica laboral que propone el Programa, alejado de los postulados de la economía social a los cuales remite históricamente el cooperativismo en nuestro país. Componentes creados *ad hoc* a partir de la implementación de los programas, donde el formato y la dinámica interna de cada cooperativa estaban atravesados por regulaciones que definían desde su objeto hasta su funcionamiento como organización, priorizando un esquema de vinculación laboral ágil, rápido, y que administrativamente no implicara un vínculo permanente con las instancias de gobierno involucradas, respondiendo al objetivo de “generar un mecanismo de creación de empleo”.

A su vez, otro elemento que les quitaba independencia y posibilidades de proyectarse como emprendimiento a futuro era la forma de financiamiento que proponían los programas. Un formato, como lo vimos en capítulos anteriores, impedía que las cooperativas de trabajo, como unidades económicas autónomas, ingresaran en un proceso de capitalización (por ejemplo, mediante la compra de maquinarias, etc.) que les permitiera proyectar su actividad más allá de las posibilidades que les brindaba la política estatal. Mucho más evidente es en el caso del programa “Argentina Trabaja”, en que el ingreso económico de cada cooperativista lo depositaba el Ministerio de Desarrollo Social en una cuenta bancaria personal. Es decir, el financiamiento para la labor de las cooperativas y el ingreso mensual de cada cooperativista era asignado directamente desde el programa, en principio por un monto homogéneo a cada integrante.

Estos elementos dan cuenta de que, como concluimos anteriormente, su conformación y su funcionamiento fueron condicionados por la necesidad estratégica de vincular laboralmente a una importante cantidad de personas y en poco tiempo a la implementación de los dos programas. Tanto en el A+T como en el AT, se pudo verificar esta capacidad del componente para vincular en poco tiempo a una considerable cantidad de trabajadores/as en su mayoría desocupados/as¹⁰².

En este mismo sentido, en nuestra investigación pudimos identificar una característica relevante que aparece en los tres IGE, y que es la presencia

¹⁰² Como lo afirmamos en el capítulo 5, en el programa AT en la primera etapa de la focalización geográfica tuvo como objetivo asignar de manera equitativa la cantidad de puestos de trabajo disponibles (inicialmente 100.000) entre los distritos del Gran Buenos Aires. Para ello, se aplicó el Distribuidor inicial del Programa de Ingreso social con Trabajo.

de componentes cuyo principal objetivo es la *tipificación de los proyectos o las acciones*.

La *tipificación* es otro de los elementos que expresa cómo operan tácticamente los componentes involucrados, garantizando al Estado Nacional Argentino la capacidad de imponer la oferta estructurada de acciones o proyectos que son posibles de realizar en el marco de cada programa. Es decir, determina el tipo de “respuesta” que se construirá. Una especie de “menú desplegable” reforzado por el propio funcionamiento del IGE, mediante el cual el Estado Nacional Argentino garantiza “un tipo” de impacto en el territorio, más allá de quién sea la instancia ejecutora.

Esta *tipificación* opera en el programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, cuando desde su formulación se define un *circuito operativo de prestaciones*, que no solo establece el tipo de acciones que llevará a cabo la Oficina Municipal de Empleo, sino que define una secuencia predeterminada. A la vez, el hecho de atar el beneficio económico de las y los jóvenes adherentes al programa a la participación de las acciones tipificadas refuerza claramente la función táctica del componente.

En el caso del “Agua más Trabajo”, la *tipificación* es mucho más nítida, ya que se trata de un programa cuyo objetivo es la ampliación de servicios de agua potable y cloacales. En este caso, no sólo se tipifica el tipo de acciones o proyectos por financiar, sino que se establecen su extensión por *módulo*, los materiales que se utilizarán y los plazos máximos.

Con el “Argentina Trabaja” sucede algo similar. Desde el comienzo de la puesta en marcha del programa, se determina el tipo de proyectos o de acciones que pueden realizar las cooperativas por medio del componente *módulos constructivos* que definen claramente las áreas de intervención: saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes,

infraestructura comunitaria, viviendas, mejoramiento habitacional y del hábitat. De la misma forma, tipifica las actividades que no pueden ser desarrolladas por las cooperativas, como suplir con sus trabajos el que realizan de manera permanente los trabajadores municipales o las empresas con las cuales los municipios tercerizan servicios.

Como afirmamos anteriormente, se trata de componentes que operan tácticamente dentro del IGE a los fines de determinar la oferta de una política estatal, o sea el tipo de respuesta que se implementará. Esto le permite al Estado Nacional Argentino no solo impactar directamente en la agenda local sino definir el tipo de respuesta que se implementará en el territorio. Pero de la misma forma, se trata de componentes con la capacidad de estructurar la demanda sobre la propia política. Es decir, por un lado, determina cuáles acciones o proyectos podrían implementar los organismos ejecutores, y por otro, estructura la demanda, demarcando un campo para la negociación, dentro de los límites que estos mismos componentes imponen.

A su vez, es importante remarcar que en la serie de entrevistas realizadas para este trabajo, no sólo ningún funcionario planteó alguna disconformidad con la *tipificación* que impone el ENA, sino que en algunos casos hasta es visto por los gestores locales como un instrumento que simplifica y facilita la implementación de los programas. A su vez, los relatos dan cuenta de que aumentaron significativamente sus posibilidades/capacidades de gestión —a pesar de tratarse de temas de abordaje complejo y de programas que apuntan al impacto masivo— sin la necesidad de contar con grandes equipos (numéricamente hablando), agentes especializados en las problemáticas, e importantes volúmenes presupuestarios.

De la misma forma que con los elementos anteriores, en el análisis de los IGE pudimos observar la presencia en los tres casos de *mecanismos de*

control que tenían a cargo el seguimiento de las acciones y los proyectos de cada programa. Se trata de un elemento que puesto en juego en la dinámica del IGE, refuerza claramente la posición relativa del Estado Nacional Argentino hacia el interior de la política, debido a que si bien su función táctica tiene que ver con el control de las acciones desplegadas por los actores involucrados en la gestión del programa, tiene una intervención relevante en las instancias de decisión de las políticas.

En el Programa AT, el mecanismo de control estaba integrado por los componentes: SIEMPRO, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y las universidades nacionales designadas por el MDS para evaluar y monitorear la implementación de la política. En el JMMT el control de las acciones implementadas por parte de los *organismos ejecutores* estaba a cargo de la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización, dependiente de la Secretaría de Empleo del MTEySS. En algunos casos era la GECAL (instancia regional del Ministerio) la encargada de detectar irregularidades o incumplimientos. En el caso del A+T, era el ENOHSA el organismo que se reservaba el derecho de inspeccionar y supervisar la adquisición de los materiales financiados y auditar todos los aspectos contables/financieros del organismo ejecutor directamente referidos con el subsidio otorgado.

Es interesante observar cómo en las tres formulaciones aparecen *componentes* cuya función táctica es la del control de las políticas, y cuya intervención se realiza exclusivamente en el territorio, pero que dependen política y administrativamente de ministerios nacionales. A su vez, esta función ve reforzada su importancia cuando la continuidad o la ampliación de los proyectos o acciones están supeditadas a evaluaciones de estos componentes.

Es decir, se trata de un mecanismo que si bien desde lo normativo cumple con un rol de *control y seguimiento de las acciones* al momento de

intervenir en la dinámica interna del IGE de cada programa, ejerce la función táctica de reforzar la capacidad del Estado Nacional Argentino al momento de garantizar el rumbo estratégico que se determinó para la política.

En resumen, como afirmamos en el primer capítulo de nuestra investigación, era un objetivo del análisis de este momento táctico, tratar de capturar cómo se operacionalizó la estrategia. *Es decir, cómo se tradujo sobre la funcionalidad táctica de los componentes el sentido estratégico que impregnó a los Instrumentos de Gestión Estatal de los programas.*

Para esto, nos fue necesario empezar a inferir los objetivos “tácticos” de los componentes, más allá de sus definiciones normativas. Es decir, el sentido que tuvo su acción hacia el interior del IGE, por medio de un análisis sobre la trama —de componentes siempre heterogéneos, situados y en constante formación y disputa— mediante la cual el Estado operativizó sus decisiones, que no solo implicaron líneas de fuerza de un punto singular a otro sino, principalmente, las conexiones y las interacciones que pudieron existir entre los diferentes componentes que conformaron los IGE.

En el siguiente —y último— capítulo, intentaremos dar cuenta sobre el cumplimiento de nuestros objetivos de investigación, así como desarrollar una respuesta a nuestro cuestionamiento central, al tiempo que presentamos nuestras conclusiones finales.

Capítulo 7

Conclusiones finales

“Las políticas públicas son como la música de jazz, improvisaciones sobre unos temas conocidos que, a veces, dan lugar a innovaciones radicales cuyo resultado siempre es incierto. Entre arte y ciencia, el análisis de políticas trata de captar la esencia de estas variaciones infinitas”.

(Fontaine, 2015, p. 11).

“El punto de vista —dice Saussure— crea el objeto”.

(Bourdieu, P., Chamboredon, J.C. y Passeron, J.C., 1996, p. 51)

Terminando nuestro recorrido, y a modo de reflexiones finales, pretendemos desarrollar —en formato de conclusiones— algunas de las ideas que fueron apareciendo, organizando e interviniendo a lo largo de nuestra investigación, y que a nuestro entender fueron construyendo los lineamientos generales de una perspectiva que tiene su centro teórico en el concepto de ***Instrumentos de Gestión Estatal***.

Como describimos en el segundo capítulo, las políticas públicas no son fenómenos que se puedan comprender con ***enfoques unilaterales***. Es más,

desde sus comienzos, el análisis de las políticas públicas se constituyó en un subcampo disciplinar en el que confluyeron múltiples marcos, teorías, enfoques, modelos y metodologías, que fueron enriqueciendo y a la vez “desordenando” a la disciplina.

Es que a pesar de compartir el mismo objeto de estudio, la flexibilidad y la complejidad de la propia definición de políticas públicas —sobre la que existen tantas variantes como perspectivas— incentivaron la proliferación de miradas, sobre cómo y qué aspecto de ellas analizar. Esto permitió que en el campo científico todavía exista un debate que dar sobre las políticas públicas y sus perspectivas, así como sobre los marcos teóricos y analíticos en el que se inscriben.

Por otra parte, como vimos en el segundo capítulo, los estudios sobre las políticas públicas en América Latina han tendido a importar enfoques desde otras regiones del mundo —donde mayor desarrollo académico tuvieron— sin debatir sus implicaciones ni sus adecuaciones al contexto regional. Una postura que, en parte, se debió a que el instrumental teórico y metodológico disponible en nuestros países resultaba escaso —y en algunos casos insuficiente— para captar la dinámica e interpretar el sentido de las transformaciones que atravesaron al accionar estatal.

Ahora bien, asumir una determinada definición de políticas públicas tiene profundas implicancias, tanto en la formulación de las problemáticas y las hipótesis de trabajo, como en la definición de un marco teórico y en la selección de un método de investigación. En nuestro caso, el hecho de adoptar el concepto de *políticas estatales* y vincularlo directamente con nuestra mirada sobre el Estado y su accionar tuvo sus *consecuencias de carácter epistemológico, teórico y metodológico*. Desarrollemos con mayor profundidad estas ideas.

Como fuimos describiendo a lo largo de la investigación, nuestro principal desafío —teórico y analítico— fue recuperar el análisis instrumental, pero desde una perspectiva diferente. Una perspectiva en que el *problema* no fuera solamente los instrumentos o el modo en que se los selecciona para cada situación, ni la búsqueda por desentrañar su naturaleza o sus complejidades.

Es decir, decidimos “focalizarnos” en los *instrumentos y sus componentes* como una estrategia analítica, que no solamente aporte a este campo de estudios, sino que principalmente vincule la perspectiva de los instrumentos con nuestra mirada sobre el Estado y sus políticas estatales.

Una *operación teórica*, que obedece no solo a la intención de aportar a la construcción de un modelo analítico alternativo a las perspectivas instrumentales existentes, sino también, y principalmente, a la “necesidad” de construir un instrumental que nos permita dar cuenta (desde nuestra perspectiva) de los cambios ocurridos al nivel de la gestión del Estado Nacional Argentino durante el periodo que decidimos estudiar.

A partir de este posicionamiento, nuestro *enfoque analítico* privilegió el microfuncionamiento —por sobre otras dimensiones mediante las cuales abordar el objeto de estudio—, focalizando su observación en los procedimientos de las políticas estatales analizadas.

Un énfasis diferente, que escapa de la idea de realizar un juicio sobre el “éxito” o el “fracaso”, ya que lejos de medir resultados o desvíos, lo que pretende es indagar sobre los procesos que intervienen y las dinámicas que se crean cuando se pone en marcha una política estatal.

Ahora bien, nuestra investigación dio cuenta de cómo una aproximación al microfuncionamiento de las políticas estatales nos permitió *develar el sentido que tiene el accionar* de los *Instrumentos de Gestión*

Estatad, más allá de sus definiciones legales y de sus normativas. Un acercamiento que realizamos mediante el análisis de sus conexiones, interacciones, tensiones, atributos, y las líneas de fuerza que van de un punto singular a otro, lo que nos permitió capturar la dinámica que atravesó la **trama de componentes** siempre heterogéneos, situados y en constante formación y disputa.

Porque, como definimos en nuestra propuesta, toda política estatal necesita de instancias o soportes en los que materializarse, y por los cuales desplegarse y ponerse en juego. Los *instrumentos* y especialmente sus *componentes* son esas instancias materiales que conforman la trama mediante la cual el Estado operativiza sus decisiones y sobre la cual operan las dimensiones que condicionan su estructuración y su funcionamiento. Se trata de una operación analítica en **dos dimensiones**. Una dimensión que devela cómo el **sentido estratégico** que asumió el accionar estatal impregnó el modo en que se estructuraron los Instrumentos de Gestión Estatal. Y otra que se refiere a la forma en que, al momento de operativizar esa estrategia, la misma se tradujo en una **funcionalidad táctica** que condicionó a sus componentes. Dimensiones que se corresponden —teórica y analíticamente— con nuestra mirada sobre el **Estado y su acción**.

Como afirmamos anteriormente, asumir estas definiciones tuvo sus consecuencias de carácter metodológico, y nos exigió avanzar en la construcción de un método de análisis, con el objetivo de traducir en herramientas el marco teórico asumido. A la vez, definir una serie de etapas y construir un instrumental que nos permita una aproximación al objeto de estudio en correspondencia con nuestra perspectiva.

El **Método de Análisis del IGE** fue una propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas estatales. En ella, desarrollamos

una serie de etapas a partir de las cuales ordenamos nuestra estrategia metodológica de forma que nos permitiese realizar una aproximación al objeto de estudio —en esta tesis los programas Agua más Trabajo, Argentina Trabaja, y el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo— de forma sistematizada.

Tres momentos —con objetivos diferenciados— que buscaron: reconstruir el funcionamiento de la política estatal; identificar y describir los *componentes* mediante los cuales se estructura el *IGE* —en esta etapa incorporamos el ***Diagrama de Funcionamiento del IGE***—; y luego analizar el funcionamiento de los *Instrumentos de Gestión Estatal* para los casos específicos analizados. Indaguemos algunas conclusiones que nos dejaron los resultados de nuestra investigación.

En nuestra investigación propusimos varias etapas, en las que definimos un conjunto de operaciones o actividades que, dentro de un proceso preestablecido, buscaron una aproximación al objeto de estudio de forma sistematizada. En otras palabras, nuestro *método* nos dice cómo —y con qué— se llevará a término la acción investigativa. Y nuestra secuencia —con sus dispositivos metodológicos operacionales adecuados a cada etapa— responde a estos lineamientos.

Comencemos repasando la ***primera etapa*** del Método de Análisis del IGE. Se trata de una instancia en la que nos planteamos como objetivo la reconstrucción del funcionamiento de la política estatal estudiada, realizando un acercamiento a su planteo formal y normativo, con el objetivo de reconstruir el “circuito administrativo” y de gestión del programa.

En todos nuestros análisis, esta primera etapa fue muy importante en términos analíticos, ya que nos permitió ir aproximando y definiendo el objeto de investigación, debido a que nos ***demarcaba un espacio analítico vinculado***

al funcionamiento de la política estatal, que nos permitió ir despejando el objeto de estudio, a partir de focalizar la mirada en un aspecto particular de la política.

Se trata de un momento de exploración —desde un ángulo particular— *esencialmente intuitivo*, que en todos los casos tuvo como objetivo buscar indicios de la estructura administrativa, de su distribución de roles o responsabilidades, y de cómo se configuran las posiciones relativas hacia el interior del *IGE*.

Este acercamiento nos permitió, en los análisis de los tres Instrumentos de Gestión Estatal, no solamente empezar a delinear un mapa interno sobre cómo se estructuraron los *IGE* sino también comenzar el camino hacia la *construcción de nuestro objeto de estudio*.

Si bien entendemos que el objeto en una investigación cualitativa se construye a lo largo de todo el proceso de investigación —tal como lo asume el *enfoque constructivista*—, en nuestro caso se trató de una operación de importancia metodológica, ya que fue la definición del objeto de estudio lo que nos permitió articular conceptualmente nuestro acercamiento inicial a las políticas estatales.

Fue a partir de esto último que nuestro grado de aprehensión del objeto de investigación encontró sus mayores niveles de definición, cuando en una segunda etapa —sobre la base de la descripción realizada en la fase anterior— pudimos identificar y describir los *componentes* a partir de los cuales cobraba materialidad el diseño y se operativizaban las principales decisiones de la política estatal.

El *Diagrama de Funcionamiento del IGE* es resultado de esta instancia. Una herramienta de nuestro enfoque, que nos demarcó con mayor

precisión el objeto y nuestro espacio analítico y además posibilitó una precisa esquematización del IGE, lo que permitió posicionar internamente a cada uno de los *componentes*. A su vez, eso generó las condiciones analíticas para inferir no sólo las tensiones con los demás *componentes*, sino la forma en que estos “operaban” tácticamente. Es decir, el sentido que tenía su acción hacia el interior del *IGE*.

Por último, incorporamos una *tercera etapa* en la que —específicamente— analizamos al Instrumento de Gestión Estatal, siempre con la mirada en su dinámica interna y externa, y buscando una comprensión general de este. La centralidad que tiene la *pregunta de investigación* en esta etapa es relevante, no sólo como un elemento organizador de la tarea analítica sino principalmente como un elemento que nos permite recortar el universo y los aspectos por trabajar.

Pero a rigor de verdad, no seríamos precisos en la descripción de nuestro enfoque teórico y metodológico si soslayamos un elemento central para nuestra perspectiva. Se trata de una etapa en la que lejos del momento necesario de la intuición, para la problematización del objeto es imprescindible una *teoría o perspectiva, o un enfoque*, que funcione como programa de investigación. Nuestra perspectiva de los *Instrumentos de Gestión Estatal* cumplió esa función, aportando herramientas teóricas que nos permitieron una descripción de los fenómenos del objeto de estudio, el descubrimiento de sus relaciones y el de sus factores causales.

Por otra parte, es importante confirmar que en nuestra investigación pudimos verificar que a partir de la aplicación del Método de Análisis, se lograron conclusiones —en línea con nuestras hipótesis— sobre las posibilidades que tiene el análisis de los IGE para *capturar parte de la racionalidad estatal*.

Si bien esta afirmación es respaldada por las diferentes conclusiones a las que fuimos arribando a lo largo de nuestro trabajo —y que se encuentran desarrolladas en los capítulos anteriores— es importante aseverar que fueron los *instrumentos* y especialmente sus *componentes* los que funcionaron —al momento del análisis— como ***indicadores de la racionalidad estatal***, ya que condensaban y expresaban —en la dinámica interna de las políticas estatales— un sentido mayor que los contenía, los atravesaba y en parte condicionaba su funcionamiento táctico. En otras palabras, no solamente funcionaron como indicadores del modo en que se produjo la estructuración de las diferentes políticas estatales, sino también como un medio —entre otros— para analizar las transformaciones y el sentido del accionar del Estado.

Estamos convencidos de que, en este punto, llegamos a un momento de ***crystalización teórica*** de gran relevancia para nuestra perspectiva, y es por esto, que creemos necesario desarrollar con mayor profundidad esta idea.

Creemos necesario retomar una pregunta que nos realizamos en la introducción de nuestro trabajo, que se interrogaba sobre si ***¿es posible que objetivo estratégico de recuperar centralidad del Estado Nacional Argentino, haya impregnado el modo en cómo se estructuraron los Instrumentos de Gestión Estatal y de la misma forma, hayan condicionado la funcionalidad táctica de los componentes que intervinieron en esas políticas estatales?*** La respuesta a esta pregunta, la fuimos construyendo con cada una de las conclusiones del análisis instrumental que realizamos sobre los IGE y sus componentes.

En nuestro trabajo, logramos desentrañar parte del ***sentido estratégico*** que atravesó al Estado Nacional Argentino a partir de la presidencia de Néstor Kirchner. Un sentido que asumía un rol activo y presente del ENA, orientado a configurar un nuevo modelo de acumulación y de desarrollo, en pos de

consolidar un fuerte intento de *recentralización*. A su vez, el Estado era proyectado como base material para el impulso de su proyecto político. Y que encontraba en la gestión la posibilidad de orientar o reorientar el accionar estatal en correspondencia con los objetivos propuestos. Objetivos que tienen en la posibilidad de despliegue —especialmente a nivel territorial— un atributo esencial al momento de aumentar su capacidad de intervención y de impacto de sus políticas. Así como el intento por reconfigurar tanto el vínculo Estado-Sociedad como el formato de las relaciones intergubernamentales.

A su vez, —a partir del análisis de los diferentes Instrumentos de Gestión— pudimos develar el modo en como el desafío estratégico de consolidar un proceso de recentralización del Estado Nacional Argentino *impregnó fuertemente el modo en que se construyeron los Instrumentos de Gestión Estatal de las políticas analizadas*. Este proceso se manifestó con nitidez, no sólo en cómo el ENA —de manera exclusiva— diseñó y formuló integralmente los tres programas, sino principalmente en un modo de acción estatal que expresó una fuerte conducción política y administrativa por parte de este, producto de consolidarse en una posición privilegiada como actor institucional por sobre los demás niveles de la administración pública que intervinieron.

De la misma forma, y con intenciones de cumplir con nuestro objetivo de investigación, nos restaba la tarea de analizar y describir de qué manera este sentido estratégico condicionó la *funcionalidad táctica de los componentes* por medio de los cuales se estructuraron los Instrumentos de Gestión Estatal analizados.

Como afirmamos en el primer capítulo, era un objetivo del análisis de este momento táctico, tratar de capturar cómo se operacionalizó la estrategia. Para cumplir con esto, era necesario empezar a inferir los objetivos “tácticos”

de los componentes más allá de sus definiciones normativas. Es decir, el sentido que tenía su acción hacia el interior del IGE, por medio de un análisis de la trama —de componentes siempre heterogéneos, situados y en constante formación y disputa— mediante la cual el Estado operativizó sus decisiones. El análisis de los diferentes Instrumentos de Gestión Estatal, nos dio muestras claras —que fuimos describiendo y analizando en los diferentes capítulos— de cómo era fuertemente condicionado el funcionamiento de los componentes.

En resumen, consideramos que a lo largo de nuestra investigación fuimos describiendo y analizando —desde nuestro enfoque teórico y metodológico— cómo el sentido estratégico que asumió el accionar de un Estado Nacional Argentino en “reconfiguración” —resultado de un cambio de época y paradigma de gestión— impregnó el modo en que se construyeron los Instrumentos de Gestión Estatal de los programas “Agua más Trabajo”, “Argentina Trabaja”, y “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, en los municipios del conurbano bonaerense durante el período 2003-2015.

De esta manera, no solo dimos respuesta al *cuestionamiento central* que nuestro trabajo se planteaba, sino que comenzamos a configurar una *perspectiva teórica y analítica* que —desde el concepto de Instrumentos de Gestión Estatal— se propone como un enfoque alternativo de análisis instrumental sobre las políticas estatales, pero principalmente sobre el Estado y su acción.

Sin duda, se trata de un camino todavía en construcción, y del cual esta investigación sólo constituye un primer paso. Un paso importante, principalmente para nosotros. Pero que —por tratarse de un estado iniciático— permite el espacio para la generación de nuevos interrogantes.

¿Cómo impactarían en los Instrumentos de Gestión Estatal los cambios de contextos sociales, históricos, políticos? ¿De qué forma los IGE incorporan los aprendizajes generados de la experiencia? Son algunas de las preguntas —entre otras— que podrían ser parte de futuras agendas de investigación.

Porque como escribimos anteriormente, este trabajo intento abrir un nuevo sendero teórico y metodológico, en el que esta investigación es solo el comienzo del camino.

Quilmes, 29 de mayo de 2023

Referencias Bibliográficas

Alessandro, M., Amaya, P., Dufour, G. A., & Jaime, F. M. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Alessandrini, I. E. B. (2016). *El modelo de Gobernanza Multinivel de la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: Estudio de caso: Municipalidad de Córdoba entre 2013-2014* (Doctoral dissertation, Universidad Católica de Córdoba).

Arcidiácono, P., Kalpschtrej, K., y Bermúdez, Á. (2014). ¿Transferencias de ingresos, cooperativismo o trabajo asalariado?: El Programa Argentina Trabaja. *Trabajo y sociedad*, (22), 341-356.

Arcidiácono, P. (2012). Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009: Entre el trabajo asalariado y los programas sociales. *Revista SAAP*, 6(2), 0-0.

Azpiazu, D., & Castro, J. E. (2013). Aguas públicas: lecciones desde Buenos Aires. *Remunicipalización: El retorno del agua a manos públicas*. *Ámsterdam: Transnational Institute*.

Azpiazu, D., & Forsinito, K. (2001). La privatización del sistema de agua y saneamiento en el Área Metropolitana de Buenos Aires. Discontinuidad regulatoria, incumplimientos empresarios, ganancias extraordinarias e inequidades distributivas. Buenos Aires: Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO), mimeo.

Bardach, E. (1998). Los ocho pasos para el análisis de políticas públicas. Un manual para la práctica. México: CIDE.

Barroetaveña, M. (2011). Activando el empleo, políticas inclusivas e integradoras en Argentina. *Diálogos de Protección Social: “Los desafíos del trabajo y la protección social al progresismo: un debate entre oficialistas y*

frenteampelistas sobre prioridades y alternativas de política para el nuevo gobierno en la Argentina.

Bemelmans-Videc, M. L., Rist, R. C., & Vedung, E. O. (Eds.). (2011). Carrots, sticks, and sermons: Policy instruments and their evaluation (Vol. 1). Transaction Publishers.

Bernazza, C. (2011). ¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política. *Revista Reseñas y Debates*, 65, 1-4.

Berger, P., & Luckman, T. (1966). La construcción social de la realidad, editorial Amorrortu. Buenos Aires.

Bourdieu, P.; Chamboredon, J.C., Passeron, J.C. (1996). “La construcción del objeto”. *El oficio de sociólogo*. Madrid: Siglo XXI.

Bruno, I. (2006). Déchiffrer l’Europe compétitive. Étude du benchmarking comme technique de coordination intergouvernementale dans le cadre de la stratégie de Lisbonne, Thèse de doctorat en science politique, IEP Paris.

Brunstein, F. (1992). Gestión de los servicios de agua potable por organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires: Evaluación y resultados. In *Gestión de los servicios de agua potable por organizaciones comunitarias en el Gran Buenos Aires: Evaluación y resultados*: (pp. 233-233).

Cáceres, V. (2016). «Panorama actual en la gestión del agua y saneamiento en Argentina». En *Revista Naturaleza, Sociedad y Ambiente*, 3.

Cantero, Soledad (2010). "Obra Pública de Infraestructura e Inclusión Social. Un análisis desde la gestión del Estado", en García Delgado, Daniel (Comp): *Rol del Estado y Desarrollo Productivo-Inclusivo. Ideas para el Bicentenario*. Buenos Aires: Ediciones Ciccus.

Carballeda, A. J. M. (2013). La intervención social en los escenarios actuales: una mirada al contexto y el lazo social. *Margen: revista de trabajo social y ciencias sociales*, (68), 5-5.

Casalis, A. (2013). Análisis del Programa Oficinas de Empleo Municipal: Una Mirada Sobre la Contribución a la Inserción Laboral ya la Gestión Local de las Políticas de Empleo en Argentina (2005-2010). *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (21), 65-91.

Cohen, M. D., March, J. G., & Olsen, J. P. (1972). A garbage can model of organizational choice. *Administrative science quarterly*, 1-25.

Dallorso, N. S. (2012). Notas sobre el uso del concepto de dispositivo para el análisis de programas sociales. *Espiral (Guadalajara)*, 19(54), 43-74.

De Piero, S. (2012). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*, 30, 169-179.

De Sena, A., & Chahbenderian, F. (2011). Argentina, ¿trabaja? Algunas reflexiones y miradas del Plan “Ingreso Social con Trabajo”. *Polis. Revista Latinoamericana*, (30).

Di Maggio, P., & Powell, W. (1999). El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional. *México: fce*, 104, 125.

Dye, T. R. (2008). *Understanding public policies*. Pearson Prentice Hall, New Jersey.

Easton, D. (1965). *A systems analysis of political life*.

Easton, D., & Framework, A. (1965). *for Political Analysis*. Englewood Cliffs, HJ: Prentice-Hall.

Evans, P. P., Evans, P. B., Rueschemeyer, D., & Skocpol, T. (Eds.). (1985). *Bringing the state back in*. Cambridge University Press.

Fernández, J. P. (2012). La implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” en ámbitos subnacionales. Documento de trabajo, 96.

Ferrari Mango, C., & Campana, J. (2018). Del “Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo” y el “Ellas Hacen” al “Hacemos

Futuro”.¹ Integralidad o desintegración de la función social del Estado. Informe N 11 del Observatorio sobre Políticas Públicas y Reforma Estructural.

Ferrari Mango, C. F. (2019). La política pública y sus elementos constitutivos: una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina. *Trabajo y sociedad*, (33), 241-250.

Ferrari Mango, C. G. (2020). Territorio, política social e implementación. Una mirada desde los espacios locales de gestión del "Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social con Trabajo" en el distrito de La Matanza.

Ferrari Mango, C. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, (24), 163-187

Ferrari Mango, C. G. (2018). *El régimen de implementación local de una política social en los espacios locales de gestión: una mirada desde el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja en el municipio de La Matanza, 2009-2016* (Master 's thesis, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina).

Ferrari Mango, C. G. (2019). Política Social Desde Cooperativas Reguladas: Argentina Trabaja-Programa Ingreso Social Con Trabajo.

Forteza, P. (2012). La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales. *Documento de trabajo*, (94).

García Delgado, D., y Peirano, M. (2011). El modelo de desarrollo con inclusión social. *La estrategia de mediano plazo. Buenos Aires, Argentina: Ciccus.*

García Delgado, D. (2013A). Entrevista breve a Daniel García Delgado (CONICET/FLACSO). *Cuestiones de Sociología*, (9), 95-97.

García Delgado, D. R., & Ruiz del Ferrier, M. C. (2013). El nuevo paradigma. Algunas reflexiones sobre el cambio epocal.

García Díaz, I. (2022). Políticas distributivas y análisis subnacional: el rol de los intendentes del AMBA en la ejecución del programa jóvenes con más y mejor trabajo 2008-2015. [Tesis de Maestría, Universidad Nacional de San Martín]. Repositorio Institucional UNSAM.

Gavilanes, R. V. (2009). Hacia una nueva definición del concepto “política pública”. *Desafíos*, 20, 149-187.

González, M. V. (2016). Cambio de políticas en América Latina: ampliando el debate. *Íconos: Revista de Ciencias Sociales*, (54), 147-155.

Gradin, Agustina. y Tiranti, Salvador (2012) “Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja”: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local.” Ponencia presentada en XI Seminario Red Muni “Repensando la Agenda Local”, Universidad Nacional Arturo Jauretche, 18 y 19 de noviembre de 2012.

Grindle, M. S. (1997). Divergent cultures? When public organizations perform well in developing countries. *World development*, 25(4), 481-495.

Hood, C. (2007). Intellectual obsolescence and intellectual makeovers: Reflections on the tools of government after two decades. *Governance*, 20(1), 127-144.

Howlett, Michael Perl, A., & Ramesh, M. (2005). Implementation styles. *Designing government: From instruments to governance*, 31.

Isuani, F. J. (2012). Instrumentos de políticas públicas: Factores claves de las capacidades estatales. *Documentos y aportes en administración pública y gestión estatal*, (19), 51-74.

Jenkins-Smith, H. C., & Sabatier, P. A. (1993). The study of public policy processes (pp. 135-142). Sudbury, MA: Jones and Bartlett Publishers, Inc.

Jones, B. D., Baumgartner, F. R., & Talbert, J. C. (1993). The destruction of issue monopolies in Congress. *American Political Science Review*, 87(3), 657-671.

Laborier, P., Lascoumes, P. (2005). L'action publique comprise comme gouvernementalisation de l'État. *Travailler avec Foucault. Retours sur le politique*, Paris, L'Harmattan, 37-60.

Langou, D., Gala, P. F., & Dal Masetto, F. P. (2010). Los principales programas nacionales de protección social. Estudio sobre los efectos de las variables político-institucionales en la gestión. *Documento de Trabajo Nro, 45*.

Lo Vuolo, R. (2010). El programa "Argentina Trabaja" y el modo estático de regulación de la cuestión social en el país. *Documento de trabajo*, 75.

Lascoumes, P., y Le Galès, P. (2007). Understanding public policy through its instruments. *Governance*, 157.

Lascoumes y Le Galès (2009). Instrumento, en L. Boussaguet, S. Jacquot, P. Ravinet, J. I. Cuervo R., J.-F. Jolly, y D. Soto Uribe (Edits.), *Diccionario de políticas públicas* (A. C. González, J.-F. Jolly, V. Herrán Ocampo, y D. Soto Uribe, Trads.). Bogotá: Universidad Externado de Colombia. P. 284.

Lascoumes, P., & Simard, L. (2011). L'action publique au prisme de ses instruments: Introduction. *Revue française de science politique*, 61(1), 5-22.

Lasswell, H. (1951). "The policy orientation". En D. Lerner y H. D. Lasswell (editores): *The policy sciences. Recent developments in scope and method*. Stanford: Stanford University Press.

Lettelier, M. D. (2014). Las políticas públicas en desarrollo rural desde una mirada orientada al actor: el caso de la delegación de la Subsecretaría de Agricultura Familiar en Mendoza, 2008-2012.

Lindblom, C. (1992). La ciencia de salir del paso. La hechura de las políticas, 201-225.

Linder, S. H., y Peters, B. G. (1993). Instrumentos de gobierno: percepciones y contextos. *Gestión y Política Pública*, volumen II, número 1, enero-junio de 1993, pp. 5-34.

López, A., & Zeller, N. (2007). Reformas del Estado. Administración Pública Nacional en la Argentina. Impacto de las reformas. La nueva política del pensamiento a la acción.

Lowi, T. J. (1972). Four systems of policy, politics, and choice. *Public administration review*, 32(4), 298-310.

Maciel, A. J. S. (2005). La Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo de Políticas de Empleo en Argentina 2005: La Coordinación Interinstitucional para el Desarrollo de Políticas de Empleo en Argentina 2005.

Madoery, O. (2003). Más y mejor trabajo para todos: del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina, 2010.

March, J. G., & Olsen, J. P. (2006). 6. James G. March and Johan P. Olsen. 1984. "The New Institutionalism: Organizational Factors in Political Life." *American Political Science Review* 78 (September): 734-49 Cited 456 times. *American Political Science Review*, 100(4), 675-675.

Mario, A. (2017). Ampliando el significado del trabajo: el Programa Ingreso Social con Trabajo-Argentina Trabaja como un empleador de última instancia limitado. *Trabajo y sociedad*, (29), 555-581.

Matus, C. (1987). Política, planificación y gobierno (Vol. 2). Caracas: Fundación Altadir.

Medellín Torres, P. (2004). La política de las políticas públicas: propuesta teórica y metodológica para el estudio de las políticas públicas en países de frágil institucionalidad. Cepal.

Medina, J. M. A. (2009). La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor Estado y mejor democracia. *Revista del CLAD Reforma y Democracia*, (44), 203-224.

Medina, J. M. A. (2012). De la “nueva gerencia pública” a una concepción distinta sobre el estado. *Asociación de administradores gubernamentales*, 9.

Meny, Y., Thoenig, J. C., & Morata, F. (1992). Las políticas públicas. Ossorio, A. (2003). *Planeamiento estratégico*. INAP.

Nadur, Y. S. (2019). Programa Ellas Hacen: tensiones entre las exigencias y el fortalecimiento de la autonomía en mujeres/madres (Master 's thesis, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina).

Neffa, Julio (coord.) (2008), Los servicios municipales de empleo. Las transformaciones en las Oficinas de Empleo en los Municipios de Berisso, Florencio Varela, Moreno, Ensenada, La Plata y Rosario a partir de la aplicación del Seguro de Capacitación y Empleo: Una visión de síntesis. Documento de trabajo n° 43, Ceil- Piette, Conicet, Argentina, Buenos Aires.

Neffa, J. C., Brown, B., & López, E. (2012). Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad.

Neirotti, Nerio (2019) Los cuatro momentos de la planificación. <https://seminarioiiuntref.wordpress.com/2019/09/17/los-cuatro-momentos-de-la-planificacion/>

Noguero, F. L. (2002). El análisis de contenido como método de investigación. *En-clave pedagógica*, 4.

Oszlak, O. (1980). Políticas públicas y regímenes políticos: reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas.

Oszlak, O., y O'donnell, G. (1976). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.

Oszlak, O., y O'Donnell, G. (1984). *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación.*

Parsons, W. (2007). Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas. México: FLACSO.

Pastore, R. E. (2010). Un panorama del resurgimiento de la economía social y solidaria en la Argentina.

Perelmiter, L. (2007). ¿Es posible la debilidad estatal? Notas de investigación en torno de la construcción del Estado en política social. Papeles de trabajo. Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales de la Universidad Nacional de General San Martín, 1(2).

Pierson, P., & Skocpol, T. (2008). El institucionalismo histórico en la ciencia política contemporánea. Revista Uruguaya de Ciencia Política, 17(1), 7-38.

Regonini, G. (1991). El análisis de las políticas públicas. Documentación Administrativa, Instituto Nacional de Administración Pública, España.

Repetto, F. (2003, October). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. en *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública* (Vol. 28).

Rey, M. (2014). Capacidad estatal y poder del estado en Latinoamérica del siglo XXI: una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estabilidad (artículos).

Rey, O. (2003) El saneamiento en el área metropolitana: desde el Virreinato a 1993. Buenos Aires: Aguas Argentinas.

Rossi, Mariano (2011) “Evaluación del Programa Agua más Trabajo”, (Tesis de Maestría, inédita). FLACSO. Buenos Aires.

Ronconi, L. (2002) “El Programa Trabajar” Documento N° 63, Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional – Fundación Gobierno y Sociedad.

Rossi, Mariano (2011) “Evaluación del Programa Agua más Trabajo”, (Tesis de Maestría, inédita). FLACSO. Buenos Aires.

Roth Deubel, A. N. (2002). Políticas públicas. *Formulación, implementación y evaluación. Bogotá: Aurora.*

Sagasti, F., & Araoz, A. (1975). Estudio de los instrumentos de Política Científica y Tecnológica en países de menor desarrollo (No. INVES E14p S129). OEA, Washington, DC (EUA). Programa Nacional de Desarrollo Científico y Tecnológico.

Salamon, Lester (ed.) (2002), The Tools of Government: A guide to the new governance, Oxford, Oxford University Press.

Sarthou, N. F. (2015). Los instrumentos de política como enfoque de análisis de los sistemas de pago al mérito: contribuciones analíticas a partir del caso argentino. *Perfiles educativos*, 37(149), 150-168.

Sautu, R., Boniolo, P., Dalle, P., & Elbert, R. (2005). Manual de metodología: construcción del marco teórico, formulación de los objetivos y elección de la metodología.

Schlager, Edella (1997). “A Response to Kim Quaille Hill in Search of Policy Theory” *Policy Currents* 7: 14-17.

Souza, C. (2006). Políticas públicas: uma revisão da literatura. *Sociologias*, p. 20-45.

Scianata, L., Vicente, J., & Serrano, A. (2012). Evaluación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: La mirada de los participantes. *Buenos Aires-Argentina. Ministerio de Trabajo Empleo y Seguridad Social.*

Thoenig, Jean Claude, “El análisis de las Políticas Públicas,” en *Revista Universitas*, núm. 93, diciembre de 1999, p. 75.

Tiranti, S. D. (2014). *Nación y municipios: nuevos dispositivos de gestión en el territorio: una mirada desde el conurbano bonaerense, 2004-2012* (Master 's thesis, Buenos Aires: FLACSO. Sede Académica Argentina).

Valenti Nigrini, G., & Flores Llanos, U. (2009). Ciencias sociales y políticas públicas. *Revista mexicana de sociología*, 71(SPE), 167-191.

Velasco Portillo, S. R. (2011). De la nacionalización a la polarización en Bolivia: un análisis desde los instrumentos de las políticas públicas y la gobernanza (Master 's thesis, Quito: FLACSO sede Ecuador).

Vedung, E. (2005). “Policy instruments: Typologies and theories”. En Bemelmans - Videc, M.; Rist, R. & Vedung, E. *Carrots, Sticks & Sermons. Policy instruments & their evaluation*. Reino Unido: Transaction Publisher, pp. 21-57.

Villanueva, L. F. A. (2009). Marco para el análisis de las políticas públicas. Navarro, Freddy N. y Cantú, Vidal Garza (Coord.). *Política pública y democracia en América Latina: del análisis a la implementación*. México, DF, México: MA Porrúa.

Vilas, C. (2013). Política social: ¿Hacia un nuevo paradigma? Estado y comunes, *revista de políticas y problemas públicos*, 1 (1).

Vilas, C. M. (2016). Política, Estado y clases en el kirchnerismo: una interpretación. *Estado, democracia y derechos en Argentina*, 23.

Woodside, K. (1986). Policy instruments and the study of public policy. *Canadian Journal of Political Science/Revue canadienne de science politique*, 19(4), 775-794.

Wildavsky, A. (1979). Doing better and feeling worse: the political pathology of health policy. In *The Art and Craft of Policy Analysis* (pp. 284-308). London: Palgrave Macmillan UK.

Zarazaga, R. (2014). Política y necesidad en Programas de Transferencias Condicionadas: la Asignación Universal por Hijo y el Programa de Inclusión Social con Trabajo Argentina Trabaja. Argentina Trabaja”. en Carlos Acuña (comp.). El Estado en Acción. Fortalezas y debilidades de las políticas sociales en la Argentina. Buenos Aires: Siglo XXI.

Entrevistas realizadas

A+T / F1 (entrevista realizada el 30/06/2013): el entrevistado es un funcionario del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento a cargo de la implementación del programa a nivel nacional.

A+T / F2 (entrevista realizada el 30/06/2013): el entrevistado es un funcionario del MiPLAN, del sector de Obras Públicas.

A+T / M1 (entrevista realizada el 19/03/2013): el entrevistado es un secretario del área a cargo de la implementación del programa a nivel local.

A+T / M2 (entrevista realizada el 15/07/2013): el entrevistado es el presidente de una cooperativa a cargo de la ejecución del programa a nivel local.

A+T / M4 (entrevista realizada el 22/03/2013): el entrevistado es el responsable de la unidad ejecutora a cargo de la implementación del programa en el distrito.

JMMT/F1 (entrevista realizada el 11/05/2013): el entrevistado es una funcionaria del MTEySS con alta responsabilidad en el área que tiene a cargo el JMMT.

JMMT / M1 (entrevista realizada el 5/04/2013): una directora de área a cargo de la implementación del programa.

JMMT / M2 (entrevista realizada el 22/08/2013): un coordinador que cumple funciones desde el comienzo del programa en el distrito.

JMMT / M3 (entrevista realizada el 30/06/2013): un coordinador del programa, responsable de su desarrollo territorial.

AT / F1 (entrevista realizada el 31/05/2013): a un funcionario de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDS.

AT / M1 (entrevista realizada el 14/05/2013): al secretario del área por la cual pasan la mayor parte de las funciones del programa.

AT / M2 (entrevista realizada el 09/05/2013): al presidente de una Federación de Cooperativas que trabaja localmente en la implementación del programa.

AT / M5 (entrevista realizada el 12/06/2013): al máximo responsable de la unidad ejecutora local a cargo de la implementación del programa.

Glosario

AFIP	Administración Federal de Ingresos Públicos
AGN	Auditoría General de la Nación
AT	Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”
AUH	Asignación Universal por Hija o Hijo
AT	Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”
A+T	Programa Agua más trabajo

CB	Conurbano bonaerense
CIPPEC	Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento
CT	Cooperativas de trabajo
DI	Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo
ENA	Estado Nacional Argentino
EPH	Encuesta Permanente de Hogares
EE	Ente Ejecutor
ESS	Economía Social y Solidaria
FLACSO	Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales
GECAL	Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral
IGE	Instrumentos de Gestión Estatal
INAES	Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social
INDEC	Instituto Nacional de Estadísticas y Censos
JMMT	Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo
M	Módulos de trabajo (M)
MDS	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
MTE	Mecanismos de Transferencias Económicas
MEyP	Ministerio de Economía y Producción
MDS	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación
MiPLAN Servicios	Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios

MTEySS	Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NPM	New Public Management
OEM	Oficina de Empleo Municipal
POI	Talleres de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo
OC	Organismos de Control
OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
SB	Subsidio
SIEMPRO Sociales	Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales
SIGEN	Sindicatura General de la Nación
SINTyS	Sistema de Identificación Nacional Tributario y Social
SLU	Sidif Local Unificado
SO	Supervisión y Seguimiento de Obras
UE	Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo
UOCRA	Unión Obrera de la Construcción de la República Argentina

Documentos institucionales

Aguas Argentinas S. A. (2002) Respuesta a la información solicitada por el Ministerio de Economía por medio de la guía de procedimientos. Disponible en: http://www.mecon.gov.ar/crc/docs/info_recibida/aguas/resumen_ejecutivo_aguas.pdf. Aguas

Aguas Argentinas S. A. (2003) “10 años de gestión para un servicio esencial”.

Aguas Argentinas S. A. (2004) “Calidad de agua, calidad de vida”. Aguas

Argentinas S. A. Memorias y Balances de AASA (1993-2005).

Decreto N° 1067/09

Decreto 992/2001

ENOHSA (2010) Reglamento Operativo del Agua + Trabajo. Disponible en http://www.enohsa.gov.ar/reglamentos/AGUA_MAS_TRABAJO.pdf

Instituto Tecnológico Leopoldo Marechal, “Evaluación del impacto socio-sanitario del Programa Agua + Trabajo en el Municipio de La Matanza. Informe final” agosto 2007.

Ley de Empleo, 24013.

Ley Nacional N° 26.117

Manual de Ministerio de Economía sobre el Sistema Presupuestario de la Nación Argentina

MTEySS, Convenio de Adhesión al Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, disponible en http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/convenio_adhesion_pro_gjov.pdf

MTEySS, “Documento Institucional de Descripción general del Programa Oficinas de Empleo Municipales”, disponible en <http://www.trabajo.gov.ar>

MTEySS, “Documento Red de Servicios de Empleo”, disponible en <http://www.trabajo.gov.ar>

MTEySS, “Documento, Formularios y Convenio de Adhesión al Programa Oficinas de Empleo Municipal, disponible en <http://www.trabajo.gov.ar>

Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Disponible en Web Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes/>.

Resolución N.º 497 (2008). Creación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, República Argentina.

Resolución Empleo de MTEySS, 497/08.

Resolución Modificación Resolución 497/ 08 de MTEySS, 1298/ 10.

Resolución Programas de Empleo de Secretaría de Empleo del MTEySS, 261/08.

Secretaría de Empleo. (2011). Resolución 764/2011, Apruébese el Reglamento del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, Buenos Aires.

Secretaría de Empleo. (2008). Resolución 261/2008, Reglamento Operativo del Programa Jóvenes con más y mejor Empleo. Modelo de Convenio de Adhesión al Programa. Formularios, Buenos Aires.

Resolución N° 3182/09 del MDS

Resolución N° 2176/13 del MDS

Resolución N° 3182/09 del MDS

Resolución N° 3026/06 - INAES

Enlaces

Acta Acuerdo con Aguas Argentinas S. A. [en línea] Disponible en:
http://www.uniren.gov.ar/agua/acta_acuerdo_aasa.pdf

Acta Acuerdo con Aguas Argentinas S. A. [en línea] Disponible en:
http://www.uniren.gov.ar/agua/acta_acuerdo_aasa.pdf

Dirección Nacional del Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales, <http://www.siempro.gov.ar> visitada en junio 2013.

ENHOSA, Agua + Trabajo Reglamento Operativo
<http://www.enohsa.gov.ar> visitada en junio 2013

Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>

Resolución INAES 3026/06. Septiembre 26 de 2006. b. o. 03/10/2006.

Anexos

Mapa 1. INDEC (2003). “¿Qué es el Gran Buenos Aires?”, Agrupamiento de partidos (conurbanos) establecidos por la EPH para los partidos del Gran Buenos. Disponible en <http://www.indec.gov.ar/glosario/folletoGBA.pdf>

