

Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales



FLACSO
ARGENTINA

**Maestría en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión
Social**

Director: Daniel García Delgado

Tesis de Maestría

TÍTULO

**“Nación y Municipios:
Nuevos Dispositivos de Gestión en el territorio.
Una mirada desde el conurbano bonaerense
(2004-2012)”.**

Tesista: Salvador Tiranti

Director de Tesis: Dr. Claudia Bernazza

Buenos Aires, Noviembre de 2013

INDICE

AGRADECIMIENTOS

RESUMEN

CAPITULO I: Aspectos teóricos y metodológicos.

I.1. Indagaciones Preliminares

I.2. Presentación del problema de investigación

I.3. Objetivos generales y específicos

I.4. Hipótesis

I.5. Marco Teórico

I.5.a. El Estado y las políticas estatales.

I.5.b. El Nuevo Dispositivo de Gestión: sus principales elementos y su esquema de funcionamiento.

I.5.c. Esquema de Funcionamiento del Nuevo Dispositivo de Gestión (NDG).

1.6. Estrategia Metodológica.

CAPITULO II. Los Nuevos Dispositivos de Gestión: un análisis de sus principales características, sus antecedentes y de su esquema de funcionamiento.

II.1. Introducción.

II.2. Presentación general de las políticas estatales analizadas.

II.2.a. Programa Agua + Trabajo (A+T).

II.2.b. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT).

II.2.c. Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”.

II.3. Matriz Analítica de los Nuevos Dispositivos de Gestión. Los componentes e indicadores del NDG que aparecen en las formulaciones de los programas A+T, JMMT, AT.

II. 4. Los *elementos* y su relación con la función táctica de los *componentes* que integran el NDG.

II.4.a. Elementos que integran el Componente Nivel nacional.

II.4.a.1. Financiamiento.

II.4.a.2. Marco institucional y Estructura de funciones.

II.4.a.3. Definición de la Población Objetivo.

II.4.a.4. Mecanismos de Evaluación y Aprobación.

II.4.b. Elementos que integran el *componente Nivel local*.

II.4.b.1. Organismos Ejecutores.

II.4.b.2. Definición del tipo de proyectos y/o acciones.

II.4.b.3. Selección de los destinatarios.

II.4.b.4. Operativización de proyectos y/o acciones.

II.4.c. Elementos que integran el componente Tecnologías de Gestión.

II.4.c.1. Tipificación de proyectos y/o acciones.

II.4.c.2. Mecanismo de afectación de los destinatarios.

II.4.c.3. Sistema de Control.

II.5. El rol del gobierno provincial en el funcionamiento del NDG.

II.6. Recapitulando.

CAPÍTULO III: Descripción y análisis del impacto de los Nuevos Dispositivos de Gestión en las instancias locales a cargo de la implementación de las políticas analizadas.

III. 1. Introducción

III. 1.a. El trabajo de campo.

III. 2. Descripción y análisis del impacto de los Nuevos Dispositivos de Gestión en las instancias locales.

III. 2.a. El funcionamiento de las instancias locales como *Organismos Ejecutores*.

III. 2. b. El rol que cumple la *Tipificación* en la definición del tipo de acciones y/o proyectos a implementarse en el Nivel local.

III. 2. c. El impacto de los NDG en la agenda, en la dinámica de gestión, y en el grado de relevancia institucional de las instancias locales involucradas.

III. 2. d. El impacto de los *Mecanismos de Control* en las instancias de implementación local de las políticas.

III. 2. e. La construcción de nuevos espacios de articulación entre el Estado nacional y los municipios producto de los NDG.

III. 2. f. El rol del gobierno provincial en el marco de los NDG.

III. 3. Recapitulando.

CAPÍTULO IV: Conclusiones Finales.

BIBLIOGRAFÍA

DOCUMENTOS INSTITUCIONALES

ENLACES

ANEXOS

AGRADECIMIENTOS

Al Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO en su conjunto, por brindar el soporte institucional y académico necesario para el desarrollo de esta tesis. Especialmente a Alejandro Casalis por su confianza, apoyo y acompañamiento.

A la Dr. Claudia Bernazza, por haber aceptado trabajar en la dirección de esta investigación. Su compromiso como sus ideas, honraron y guiaron este trabajo.

A la Mg. Agustina Gradin, compañera del camino académico. Esta tesis no hubiese sido posible sin sus aportes, su generosidad, y especialmente por el trabajo realizado en conjunto sobre muchos de los conceptos aquí desarrollados.

A todos los entrevistados, por su tiempo y dedicación.

A mi compañero y amigo Ramón Maciel, dirigente histórico de la UOM Quilmes y actual funcionario del Municipio de Quilmes, con quien discutimos muchos de los temas que aparecen en este trabajo.

A mi viejo, por siempre estar cerca.

A mi vieja, custodia incansable de los sueños de sus hijos.

A Carola y a Facu, mis amores. Con ellos las palabras sobran.

RESUMEN

A comienzos de los años noventa, comienza en nuestro país un proceso de reforma que impacta fuertemente en las funciones y/o competencias del Estado nacional. En este marco, los municipios vieron “tensionado” su modelo burocrático tradicional por el efecto que tuvieron la Reforma del Estado (en sus dos etapas), la incorporación de una “visión prometeica” del desarrollo local y la existencia de nuevas demandas de parte de la sociedad. A partir del año 2003, la reconstrucción del Estado estuvo acompañada por la centralidad del mismo 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 Nuevos Dispositivos de Gestión (en adelante, NDG), 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 y/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. Hoy la presencia de las políticas implementadas por el Ejecutivo nacional en los municipios se acentuó (por causas varias), como así la importancia relativa en términos políticos de los gobiernos locales. En ese espacio relacional -entre ambos niveles- se pusieron en juego tecnologías de gestión que son necesarias 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.

En este marco general, la pregunta de investigación que subyace este trabajo es: ¿cómo funcionan estos Nuevos Dispositivos de Gestión que emergieron de la implementación en el territorio de los programas nacionales? ¿Cómo impactaron en los Municipios y en el modo de articulación con Estado Nacional? En este contexto, nuestro objetivo general es describir y analizar los NDG que emergieron de la implementación en el territorio de los programas nacionales seleccionados. En segundo lugar, nos proponemos analizar y describir el impacto que tuvieron sobre los municipios en el conurbano bonaerense y en su relación con el Estado nacional. A partir de una estrategia de investigación cualitativa, basada en el análisis de la formulación del Programa Agua + Trabajo dependiente del Ministerio de Planificación Federal, Inversión pública y Servicios; el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo cuyo responsable es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social; y el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, construimos las principales características del NDG con el objetivo de describirlo y analizarlo. Nuestro trabajo comprendió el desarrollo de los programas mencionados en el primer cordón del conurbano bonaerense (haciendo foco en su formulación) durante el período comprendido entre los años 2004-2012.

Palabras clave: Municipio, Estado Nacional, Dispositivo de Gestión, Programas nacionales.

Keywords: Municipality, National Estate, Device Management, Nationals Programs.

CAPITULO I: Aspectos teóricos y metodológicos

I.1. Indagaciones preliminares

Al iniciarse la década de los noventa del siglo pasado, comienza en nuestro país un proceso de reforma que impacta fuertemente en las funciones o en las competencias del Estado nacional. Por un lado, por medio de la introducción de agentes privados en la administración de servicios públicos; y por otro, mediante un proceso de desconcentración interna¹ que trasladó competencias del nivel nacional hacia ámbitos inferiores de responsabilidad en la gestión estatal. Dicho de otra manera, “hacia afuera” mediante la privatización de ámbitos públicos históricamente vinculados al Estado y “hacia adentro” trasladando a las provincias o a los municipios responsabilidades antes exclusivas del nivel superior de la administración pública.

Esto afectó definitivamente la vida institucional de los municipios. No solo porque impulsó la privatización de algunos de los servicios públicos que administraban, sino porque obligó a los gobiernos locales a asumir nuevas funciones ajenas a su histórico perfil “ABL”², exigiéndoles transformar para siempre su agenda tradicional que incluía principalmente funciones como: *la gestión administrativa para la marcha de la organización* (planificación del futuro, organización del sistema, gestión del personal y gobierno de las actividades, control de resultado); *el desarrollo urbano, el catastro, el poder regulatorio sobre las obras civiles y obra pública* (construcción de redes de agua

¹“Existe un grupo de tareas que realizan los gobiernos locales argentinos en la actualidad que resultan emergentes de un proceso reciente de desconcentración formal y de hecho que han realizado las provincias y la nación. Sin representar nuevas competencias en el sentido estricto –básicamente porque el régimen municipal, las constituciones y las leyes de municipalidades no ha sufrido modificaciones sustanciales–, las primeras se encuentran formalizadas en actos resolutivos de nivel nacional o provincial, otorgándoles competencia a los gobiernos locales”. (Cravacuore, 2007: 9)

² Denominado así por su vocación histórica para atender problemas como el alumbrado, el barrido y la limpieza de sus territorios. Ver García Delgado (1997).

potable, gas natural, desagües cloacales y pluviales, pavimento, iluminación vial, puentes, etc.); *la prestación de servicios públicos* (suministro de agua potable y servicios cloacales, higiene urbana, recolección de residuos, mantenimiento de calles y caminos rurales); y *la regulación de la vida comunitaria* (abastecimiento urbano, control de salubridad y seguridad de comercios e industrias, tránsito urbano, etc.) (Iturburu, 2000).

Por otra parte, la existencia de un “*Estado demasiado permeable a una programación promovida externamente y con fondos afectados abrió un espacio político y social para los planes de desarrollo local*” (Bernazza, 2006:171). El desarrollo local apareció como una tarea que debían asumir los gobiernos locales no solamente a partir de la transferencia de funciones, sino principalmente como resultado de la exigencia de un nuevo “escenario global” que interpelaba fuertemente a los municipios (no así al Estado nacional) en su condición de actores prioritarios en la promoción activa del desarrollo pensado esta vez a escala local³. Este enfoque fue adoptado por amplios sectores académicos⁴ y tuvo su correlato en distintas y variadas experiencias a nivel municipal. Gobiernos locales que en su intento de captar “oportunidades” y “recursos” iniciaron el camino de pensar y pensarse como actores capaces de activar instrumentos de gestión que les permitieran asumir los desafíos que la “aldea global” les imponía. Nuevas tareas que no solo provenían del escenario internacional sino que eran reforzadas por una sociedad cada vez más compleja en sus demandas, y que tenía al municipio (como sucedió históricamente) como centro de sus reclamos. Si bien este enfoque incorporaba aspectos positivos (como

³ Es muy clara Bernazza, cuando afirma que “la adjudicación de ineficacia y burocratismo a los niveles estatales supralocales y la apuesta a las posibilidades del gobierno local, dejaron de lado dos cuestiones centrales: la cuestión político institucional, en un ámbito local que también se organiza a través de un Estado y que por lo tanto es capaz de reproducir los mecanismos de poder centralizado del nivel provincial o nacional”. (Bernazza, 2006: 178)

⁴ “El discurso progresista con que se presentaba el desarrollo local condenaba toda defensa de las naciones a ser considerada un resabio de la barbarie autoritaria. Toda propuesta de intervención reguladora del Estado se consideró un regreso imperdonable al Estado centralista que había demostrado su fracaso en el pasado”. (Bernazza, 2006: 179)

la importancia de la gestión, la generación de tramas territoriales, métodos de gestión participativa, la búsqueda de escenarios futuros, etc.), se trató de una

“visión prometeica⁵ en cuanto a las posibilidades reales del desarrollo local, en un contexto nacional donde la aplicación de esquemas macroeconómicos ortodoxos no hacían más que fortalecer la especulación financiera, el endeudamiento, la transnacionalización, y la desestructuración de las tramas productivas” (García Delgado & Casalis, 2006: 2)

En otras palabras, el desarrollo local fue presentado a finales del siglo pasado, como una respuesta efectiva para planificar el desarrollo “desde abajo” (endógeno) frente a la retirada del Estado nación. Respuesta que le permite los municipios “limitar” los efectos de la globalización sobre las estructuras productivas locales y, a la vez, permitir una adecuada inserción de las ciudades en la “Aldea global”. Es decir, el municipio como control de su propio destino.

A partir de lo descrito, podríamos afirmar que los municipios vieron “tensionado” su modelo burocrático tradicional⁶ por el impacto que tuvieron: la Reforma del Estado (en sus dos etapas); la incorporación de una “visión prometeica” del desarrollo local; y la existencia de nuevas demandas de parte de una sociedad y un mundo cada vez más complejos. La descripción sería incompleta si no se incorporara un elemento central en la explicación de los cambios ocurridos en la gestión, y especialmente en la agenda

⁵Los autores denominan visión “prometeica” del concepto de desarrollo local, a la interpretación del mismo que suponía una mirada “sobreevaluada” de la capacidad de los gobiernos locales para desplegar (por si solos y más allá del contexto económico y social) estrategias exitosas de incorporación a la globalización competitiva. Ver García Delgado, Alejandro Casalis (2006)

⁶ Ver García Delgado (1997)

municipal, como fue la puesta en marcha —en un intento de respuesta a los efectos de la crisis social y económica de esos años— de programas que dependían del Estado nacional, pero cuya implementación recaía principalmente en el ámbito local. Se profundizará esto último.

En palabras de Daniel Arroyo (1997), a partir de la segunda mitad de la década de los noventa se “*municipalizó la crisis del Estado*”⁷, forzando a los gobiernos locales a asumir los costos políticos de la adecuación al ajuste, en un contexto de una sostenida recesión económica, con altos índices de desocupación, y con la aparición de una protesta social organizada estructurada alrededor del tema. Esta situación intimó a los municipios a reactualizar su perfil histórico. No solo por haber sido receptáculo de reclamos sociales —lo cual no es ninguna novedad ni excepción—, sino especialmente porque el tipo de respuesta que construyó el Estado nacional obligó a los gobiernos locales a comenzar a administrar un conflicto cuya resolución no estaba en sus manos, pero por su dependencia presupuestaria⁸ era la única forma de responder a sus necesidades de garantizar gobernabilidad social y política. El alto grado de conflictividad de la cuestión, sumado a un contexto de creciente movilización y organización de los sectores excluidos, obligó a los intendentes a “gestionar” las soluciones “arriba” para contener la protesta social. Se verá el caso con mayor profundidad, a los fines de introducir el tema de investigación del presente trabajo.

⁷ En este sentido son interesantes los conceptos de Oscar Madoery cuando afirma que “las transferencias de competencias y funciones desde el gobierno nacional a los gobiernos regionales y locales adquirió características de “municipalización de la crisis” (Arroyo, 1997). La aplicación de un programa de reforma del Estado concebido sobre una lógica fiscalista, se tradujo primariamente en la búsqueda de respuestas al problema de “cómo timonear la crisis”, provocando no sólo un aumento de las intervenciones en materia económica, social y laboral por parte de las autoridades públicas territoriales, sino también una sobrecarga de las agendas de los gobiernos locales y la consecuente y lógica ampliación de las demandas y expectativas que la ciudadanía dirige hacia el gobierno municipal”.(Madoery, 2001, p. 15)

⁸ Vale la pena recordar que en la Argentina se destina menos del 8% del presupuesto público total a los gobiernos municipales (Cravacuore, 2007), y la mayoría cuenta con una escasa capacidad recaudatoria. Esto obliga a los municipios a una dependencia presupuestaria con fondos extra locales, lo cual estrecha significativamente los márgenes de acción.

La cuestión del desempleo y su aparición en la agenda local tienen estrecha relación con la implementación de programas nacionales de empleo transitorio⁹, que en nuestro país tuvo como caso paradigmático el Programa Trabajar¹⁰, ejecutado a partir del año 1996 por el Ministerio de Trabajo de la Nación (Ronconi, 2002). Este tipo de programas fue caracterizado por diversos autores como “enlatados”, ya que respondían a un formato diseñado por técnicos de los organismos internacionales, sin relación alguna con (ni participación de) los propios “beneficiarios”¹¹. Pretendían ser un modelo esquemático y rígido que debía ser ejecutado sin tener en cuenta la realidad específica de cada territorio, comunidad o grupo humano al cual se dirigía (Chiara & Di Virgilio, 2005). Programas que evidenciaban el pasaje de un esquema de políticas de seguridad social vinculadas al empleo formal a uno de políticas de empleo asistenciales, compensatorias y focalizadas¹², orientadas a contener los niveles de desempleo. A la vez, implicaron el desarrollo de capacidades, por parte del Estado, tanto técnicas y administrativas como políticas, que se presentaron como un nuevo modelo o estilo de gestión gerencial¹³ (García Delgado, 2006) o técnico-burocrático (Grassi, 2003) que se nutrió de los mandatos de los Organismos Multilaterales de Créditos como el Banco

⁹ Estos programas buscan proveer de un ingreso social a cambio de una contraprestación en términos de capacitación y experiencia laboral a personas en situación de desempleo

¹⁰ El Programa Trabajar comenzó a implementarse en marzo de 1996 en reemplazo del Programa Intensivo de Trabajo (PIT). Su principal objetivo era brindar ocupación transitoria a trabajadores/ras desocupados/as que no percibiesen prestación por desempleo ni participasen de ningún otro programa de empleo o capacitación laboral.

¹¹ Terminología utilizada por los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC).

¹² En esta línea, los programas de empleo transitorio debían entonces reducir los efectos no deseados y los impactos negativos de las reformas estructurales. Este diagnóstico incluía el supuesto según el cual el Estado debía jugar un rol complementario con el sector privado, no de intervención directa (salvo en los casos de ausencia del mismo) sino de regulación y complementariedad. Dicha complementariedad implicaba, justamente, hacerse cargo de los efectos e impactos negativos producidos por el proceso de ajuste.

¹³ “Este proceso de reforma tiende a fomentar el buen manejo de los fondos públicos, la planificación y presupuestación en tiempo y forma (presupuestos por programa, participativo, etc.), la informatización del municipio. La eficacia y performance están vinculadas a la calidad de los servicios, a un ciudadano redefinido como cliente, consumidor o usuario, lo que supone una lógica de gestión basada en la demanda más que en la oferta, en suministrar información y capacidad de control sobre la administración” (García Delgado, 1997: 8)

Mundial, y de los lineamientos políticos neoliberales impulsados por el denominado Consenso de Washington.

Como señala Lodola, *“inmediatamente después de las violentas protestas populares que estallaron en el interior del país, el gobierno crea el Plan Trabajar”* (2005: 10). Este subsidio comenzó a ser reclamado por organizaciones de desocupados crecidas al calor de la desocupación abierta y la crisis social, fundamentalmente en el Gran Buenos Aires¹⁴. Fue en este contexto, donde “las puertas de los municipios” se fueron transformando en receptáculo de reclamos por la incorporación de beneficiarios “a los Planes”. Es decir, que se presionaba a los intendentes para que “gestionaran arriba” cupos que permitan ingresar al Plan. De esta forma, fueron adquiriendo relevancia política y administrativa las instancias designadas por el gobierno municipal para gestionar dichos “planes”, no solo dentro de la propia estructura de gobierno sino frente a los ojos de los actores sociales movilizados. Resumiendo, fue la implementación de un programa nacional y la inclusión del gobierno local en la gestión de este, un elemento que incidió 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.

Esta breve reseña sobre la incorporación de los municipios a la gestión de programas que dependían del Estado nacional pero cuya implementación incorporaba al actor local sirve como antecedente directo del tema que se abordará en esta investigación. Según la percepción del presente trabajo, muchos de los elementos que aparecieron con este tipo de programas perduraron y se resignificaron a la luz de los cambios ocurridos a

¹⁴ Ver Lodola (2005).

nivel del Estado nacional. Construyendo saberes, prácticas y tecnologías de gestión particulares, que funcionaron como “base material” de algunos elementos que formaron parte de la implementación y de la expansión territorial de otros programas años después.

Ahora bien, el hecho de encontrar elementos que funcionen como antecedentes para el presente tema de investigación señala la capacidad de este tipo de dispositivos¹⁵ para recuperar o incorporar instrumentos de gestión que emergieron de y respondían a otros modelos de gestión pero que pueden ser puestos en función de un planteo estratégico diferente. Sin embargo, esto no implica establecer una línea de continuidad histórica entre las diferentes políticas analizadas y pasar por alto el profundo proceso de reformulación estratégica que vivió el Estado nacional (y sus políticas) a comienzos de siglo en nuestro país. Nada más lejos de eso, es imposible entender la formulación, el desarrollo y la profundización de las políticas estatales analizadas sin incorporar dicho proceso como un elemento central en este análisis.

A partir del año 2003, la reconstrucción del Estado estuvo acompañada por su centralidad en términos estratégicos¹⁶. 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 (en este caso se analizarán los programas Agua más Trabajo, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”) se fueron configurando como *nuevos dispositivos de gestión* (en adelante NDG) de rápida extensión territorial, que transformaron no solamente las agendas de los municipios sino que además modificaron fuertemente sus diseños institucionales, sus capacidades estatales y sus tecnologías de

¹⁵ Nos referimos a los nuevos dispositivos de gestión (NDG) concepto que desarrollaremos más adelante en profundidad.

¹⁶ “Estratégico”: 3. adj. Dicho de un lugar, de una posición, de una actitud, etc.: De importancia decisiva para el desarrollo de algo. Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.).

gestión, entre otras cosas. A la vez que establecieron un nuevo tipo de vínculo entre los dos niveles de gobierno, que significó una ruptura con las formas de articulación antes conocidas.

Hoy la presencia de políticas implementadas por el Estado nacional en los municipios se acentuó (por causas varias), como así la importancia relativa en términos políticos de los gobiernos locales. En ese espacio relacional —entre ambos niveles—, se pusieron en juego tecnologías de gestión¹⁷ que es necesario investigar, no solamente por el impacto que tuvieron en los modelos de gestión local sino porque conllevan nuevas herramientas “concretas” de gestión interesantes para describir y para analizar.

Buscar desentrañar el funcionamiento de estos NDG es tarea de la presente investigación. Analizar y describir el impacto que tuvieron sobre los municipios y su relación con el Estado nacional, también.

I.2. Presentación del problema de investigación

Como se describió renglones arriba, uno de los objetivos de este trabajo es desentrañar estos NDG, su génesis, sus transformaciones y sus continuidades, sus características y su funcionamiento.

A partir de una estrategia de investigación cualitativa, basada en el análisis de la formulación del Programa Agua + Trabajo (A+T) que depende del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios (MiPlan); el Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT) cuyo responsable es el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS); y el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) que ejecuta el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), se construirán las principales características del NDG con el objetivo de describirlo y

¹⁷ Concepto que desarrollaremos en el marco teórico del presente capítulo.

analizarlo. Este trabajo comprenderá el desarrollo de los programas mencionados (haciendo foco en su formulación) durante el período comprendido entre los años 2004 y 2012.

De la misma forma, otro de los objetivos principales de esta investigación será analizar y describir el modo en que la puesta en marcha de los NDG impactó no solo en la vida institucional de los municipios sino (y muy especialmente) en la relación entre este nivel de la administración pública y el Estado nacional.

I.3. Objetivos generales y específicos

El presente trabajo tiene como objetivo general:

Describir y analizar los dispositivos de gestión que emergieron de la implementación de los programas nacionales Agua + Trabajo (A+T), Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT), Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT).

De la misma forma, son objetivos específicos del presente trabajo:

- Describir y analizar tanto el funcionamiento de los NDG, su génesis, sus transformaciones y sus continuidades, como sus componentes y sus indicadores.
- Describir y analizar la forma en que impactaron estos NDG en la administración municipal (agenda, estructura orgánica funcional, tecnologías de gestión), como así también en el tipo de relación que se construyó con el Estado nacional y provincial.

I.4. Hipótesis

La hipótesis central de la presente investigación se enmarca en la emergencia de lo que se denomina en estas páginas Nuevos Dispositivos de Gestión (NDG), resultado de políticas implementadas por el Estado nacional (en este caso los programas A+T,

JMMT, AT) con claro impacto en el territorio. Desentrañar estos NDG va a permitir analizar y describir no solo sus elementos centrales sino principalmente su funcionamiento estratégico y sus características “productivas”. De la misma forma, será objetivo de este trabajo el impacto que tuvieron en la dinámica de los actores que se incluyeron, así como la forma en que lo hicieron, el rol que ocupaban y cómo se distribuía el poder interno de los dispositivos en cuestión.

Es a partir de lo dicho que se entiende que la emergencia de los NDG trajo consigo un funcionamiento particular, cuya dinámica interna garantizó una distribución particular de roles en la implementación de las políticas, permitió la construcción y la incorporación de nuevos saberes a la dinámica de gestión, administró la negociación y la disputa de poder y, principalmente, determinó un sentido estratégico y productivo en la implementación de las políticas. De la misma forma, estos NDG impactaron fuertemente en los municipios, redefiniendo la agenda de las áreas involucradas, su importancia relativa y su expresión en los organigramas municipales, e incorporando a estos exclusivamente como *organismos ejecutores* (determinando sus roles y sus prácticas) en la gestión de las políticas. Por último, es interesante subrayar cómo la emergencia de los NDG resignificó las instancias de articulación entre los niveles nacionales, provinciales y municipales, redefiniendo el histórico modo en que estos se vinculaban.

Explicar cuáles fueron estos impactos va a ser tarea de esta investigación, lo que funciona como hipótesis es que existieron.

I.5. Marco teórico

En nuestro país se ha desarrollado una literatura muy difundida referida a las “nuevas funciones” o los “nuevos roles” de los municipios (García Delgado, 1997; Arroyo, 1997; Iturburu, 2000; Bernazza, 2005; Cravacuore, 2007). La decisión de anclar el presente trabajo en el análisis y en la descripción de los NDG que emergieron de la

implementación de programas nacionales responde a la percepción de que significaron una *clara ruptura o discontinuidad* con la forma en que se relacionaban históricamente estos dos niveles de la administración pública (el Estado nacional y los municipios), y muy especialmente con el perfil histórico de las gestiones de locales.

Según esta mirada, los NDG no solamente reconfiguraron el modo de articulación existente entre el nivel central de la administración pública y los gobiernos locales, sino que a partir del año 2003 se transformaron en una herramienta de gran eficacia e impacto que tuvo el Estado nacional para la implementación en el territorio de sus políticas, en el contexto de un auspicioso proceso de reconstrucción del Estado y de la consolidación de un proyecto nacional. *“Los gobiernos populares, una vez retomadas las riendas del aparato público, proponen una cosmovisión soberana respecto de otros poderes en juego, lo que generalmente se presenta como Proyecto Nacional”* (Bernazza, 2011: 3). Según las hipótesis de la presente investigación, las políticas estatales implementadas conformaron NDG, que fueron utilizados por el Estado nacional con el objetivo de impactar territorialmente, estructurar un determinado tipo de oferta y de demanda, proponer su cosmovisión y reconstruir su centralidad en la definición de las políticas. En palabras de Oszlak:

“todo nuevo régimen se propone no solo alterar la relación de fuerzas de la sociedad, en consonancia con su concepción política y la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal. La materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática preexistente”. (1980: 3)

En sintonía con estas definiciones, al pensar el gobierno municipal y sus posibilidades de mayor desarrollo, autonomía y descentralización, se considera la incuestionable condición de su subordinación a un Estado nacional soberano en el marco de una misma geografía y el vínculo con su continente por medio de él. *“El proyecto local se liga, por historia, al destino provincial y nacional, por lo que deberán acrecentarse las convicciones referidas a que el desarrollo local es posible en el marco del desarrollo regional, nacional y continental”* (Bernazza, 2005 b: 5). De la misma forma, este trabajo —como soporte de algunos intentos de analizar y describir el nuevo rol que empiezan o deberían cumplir los municipios— adhiere a la idea que propone reactualizar su papel dentro del nuevo esquema planteado principalmente por la reconstrucción de la centralidad del Estado nacional. En ese esquema

“el gobierno municipal tendrá que realizar ciertos ajustes y en cierto modo redefinir su papel tradicional. Creo que el ayuntamiento definirá más a menudo su función como la de catalizador y un facilitador. Se descubrirá a sí mismo más en la función de definir problemas y de reunir luego recursos”... (Osborne & Gaebler, 1995: 57)

I.5.a. El Estado y las políticas estatales

En este trabajo, se entiende el **Estado** como la materialización de las relaciones de fuerzas de la sociedad en un escenario institucional determinado, donde los actores despliegan sus prácticas de gestión. Es por esto que su dinámica responde a la interacción entre los diferentes participantes, y sus rasgos se encuentran en constante disputa y formación. Así, se parte de un concepto de Estado, no como una unidad coherente de

acción, sino como un proceso en formación permanente, incompleto, heterogéneo, informal, sobredeterminado (Perelmiter, 2007).

De la misma forma, se comparte la definición de O'Donnell (1979), quien describe al Estado como una relación social de poder entre los diferentes sectores, clases sociales, grupos de poder y actores que componen una sociedad, cuya materialización se puede visualizar en los aparatos administrativos, coercitivos y de gobierno. Por otro lado, se conciben los estados como instituciones históricamente situadas, 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 enfoque constructivista, que reconoce la incidencia de los gobiernos, y por lo tanto de lo dinámico y coyuntural, en la producción de idearios y de políticas de largo aliento.

Al adoptar en este trabajo el concepto de **políticas estatales**, la intención es diferenciarlo o contraponerlo a la idea (muy difundida) de estudio de políticas públicas.

“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 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. El origen del concepto políticas

públicas es fácilmente rastreable. Puede encontrarse en la bibliografía anglosajona, especialmente norteamericana, a partir de la década del 50, cuando el ámbito académico trató de producir propuestas a los gobiernos de la posguerra. Este paradigma operó produciendo definiciones y métodos de análisis de la acción política para proponer, desde la academia, aquella racionalidad que parecía faltar en la los sujetos abocados al gobierno y la administración. Pero la traducción de este concepto a las lenguas romances produjo un sinnúmero de equívocos”.
(Bernazza, 2011 a: 4)

En este marco y siguiendo las definiciones de Oszlak y O'Donnell (1981), se adoptará en este trabajo *“una perspectiva de politólogos, no de Policy advisors; el referente empírico acotado por el estudio de ciertas políticas nos interesa, con relación a este tema, en tanto puede contribuir al mejor conocimiento de problemas ubicados en un plano diferente”*. 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 un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales.

“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”. (Oszlak & O’Donnell, 1982: 112-113)

En este proceso, el Estado es el actor más importante, pero a su vez, forma parte de la multiplicidad de actores sociales, políticos e institucionales que también se ponen en movimiento por medio de las políticas desplegadas por este. Las políticas estatales se materializan en la confección de planes de gobierno, programas y proyectos, que ordenan y determinan la forma de intervención estatal en una realidad determinada. Son estas las razones por las que se entiende que el estudio de las políticas estatales y sus impactos son una interesante manera de contribuir al conocimiento del propio Estado.

I.5.b. Los Nuevos Dispositivos de Gestión: sus principales elementos y su esquema de funcionamiento

Por otra parte, al utilizar el concepto de **dispositivo**, se hace referencia a un “conjunto heterogéneo de relaciones entre prácticas, instituciones, discursos, normas, procedimientos y saberes para hacer frente a una urgencia y conseguir un efecto” (Agamben, 2005: 1). Un dispositivo implica líneas de fuerza que van de un punto singular a otro formando una trama, una red de poder, saber y subjetividad. Es decir, una naturaleza esencialmente estratégica. Lo que supone cierta manipulación de relaciones de fuerza, bien para desarrollarlas en una dirección concreta, bien para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas, etcétera.

Es esta característica “productiva” de los dispositivos la que interesa para el presente trabajo. Porque fueron estos dispositivos los que garantizaron el desarrollo y la expansión de políticas en instancias de gobierno locales, que hasta hacía unos años

aparecían como niveles de escasa capacidad de gestión. Fueron estos dispositivos los que cristalizaron un tipo de relación directa entre estos dos niveles de la administración pública, antes reservado a instancias de mediación (como los gobiernos provinciales en este caso). Fueron estos dispositivos los que construyeron saberes, incluyeron nuevos actores y determinaron las tareas que debían realizar, crearon nuevas tecnologías de gestión¹⁸, marcaron la agenda de prioridades, ensancharon la capacidad de negociación y participación política de los municipios y ampliaron la influencia del Estado nacional no solo por medio del desarrollo territorial de sus políticas sino principalmente por la escasa resignificación que tuvieron estas tanto en su formulación como en el diseño y el formato. Con la intención de analizar los dispositivos de gestión que emergieron de la implementación de las políticas por parte del Estado nacional —y considerando la definición que se brindó de estos—, se identifican los principales elementos que aparecen en las políticas analizadas¹⁹ y que de acuerdo con la línea del presente trabajo operan directamente en el modo, en la génesis y en el funcionamiento interno de los dispositivos.

Por **Nuevos Dispositivos de Gestión (NDG)**, se entiende el conjunto de elementos heterogéneos que componen una trama o red entre un nivel nacional, un nivel local y ciertas tecnologías de gestión que se ponen en movimiento y operan directamente en la implementación de una política. En esta línea, se desarma el NDG en **tres componentes**²⁰: el nivel nacional, el nivel local y las tecnologías de gestión. Estos tres *componentes* se relacionan e impactan mutuamente de acuerdo con lo expuesto en el esquema de funcionamiento (ver Cuadro 1). Se entiende que en un dispositivo se ponen

¹⁸ Se entiende por tecnologías de gestión el conjunto de técnicas, mecanismos, procedimientos y normas construidos y utilizados por los actores intervinientes.

¹⁹ Fueron construidas a partir del análisis de los datos empíricos obtenidos del análisis de las fuentes secundarias señaladas anteriormente, y de las entrevistas realizadas.

²⁰ Utilizamos el concepto de componente en referencia a aquello que forma parte de la composición de un todo. Se trata de elementos que, por medio de algún tipo de asociación o contigüidad, dan lugar a un conjunto uniforme.

en juego una multiplicidad de *elementos* diferentes (que integran el *componente*). Una descripción detallada y exhaustiva de cada uno resulta difícil, por lo cual, a los efectos del objetivo de esta investigación, se decidió seleccionar solo algunos de ellos. Esta elección arbitraria se encuentra fundada en la certeza de que se trata de *elementos* en los cuales no solamente se pueden observar las similitudes y las diferencias más significativas entre los diferentes programas seleccionados, sino que pueden explicar parte de su funcionamiento.

En este marco general, por *componente nivel nacional* se entiende el conjunto de *elementos* definidos desde el poder central (en este caso el Poder Ejecutivo Nacional por medio de algunos de sus ministerios) sin la participación formal de los actores que operan en el nivel local, y que son estratégicos en la formulación y en la implementación de la política. Estos son, por supuesto, múltiples y diversos. A los efectos de este análisis, se seleccionan únicamente aquellos que permiten echar luz sobre la dinámica de funcionamiento del dispositivo de gestión. Estos elementos son:

- a. *Marco institucional y estructura de funciones*: dispuesta en la normativa que acompaña cada programa, cuando se hace referencia a este elemento se da cuenta de la distribución de funciones e instancias de gestión entre los niveles nacional y local. Como cada una de ellas tiene diferente peso relativo, más que una descripción que enumere los elementos que son responsabilidad de cada *componente*, en este caso interesa describir el modo en que queda configurada la estructura de gestión del programa, haciendo foco en cómo dicha distribución posiciona de mejor forma algún componente por sobre otro.
- b. *Financiamiento*: si bien describe el tipo o forma de financiamiento utilizado por la política, su importancia en términos analíticos reside en su ubicación dentro del dispositivo, ya que el nivel que tenga a cargo el manejo de los recursos

económicos aumentará considerablemente su capacidad de incidir en la gestión de la política.

- c. *Definición de la población objetivo*: remite a la posibilidad/capacidad que tiene un *componente* para determinar el universo sobre el cual impactarán las acciones de una política. El nivel que defina este *elemento* decidirá “quién sí y quién no” es destinatario de ella, marcando las fronteras que delimitan el universo sobre el cual trabajar.
- d. *Mecanismos de evaluación y de aprobación de los proyectos o las acciones*: si bien este *elemento* da cuenta de la forma en que se evalúan y aprueban los proyectos o las acciones, principalmente describe cuál es la ubicación interna de los mecanismos presentes en la formulación utilizados para este fin. La importancia de este *elemento* reside en otorgar al *componente* del cual dependa, la decisión última en relación con la evaluación y su posterior aprobación (o no) del proyecto.

El segundo *componente*, el **nivel local**, se encuentra integrado por aquellos *elementos* que aun siendo definidos por el nivel nacional, son puestos en práctica y desarrollados en el territorio. Los *elementos* aquí seleccionados corresponden a una parte del conjunto de procesos y de mecanismos operativos que intervienen en la implementación territorial de la política. Esta dimensión se encuentra integrada por:

- e. *Los organismos ejecutores*: este *elemento* remite a la institucionalización, dentro de la formulación de la política, de una instancia (con características claramente definidas) cuya función principal es garantizar la operativización de las acciones que estipula el programa. En general, se trata de una instancia de implementación, y su dinámica se vincula al “día a día”, lo que la excluye de las etapas de definición

de los grandes trazos de la política. En función del presente trabajo, se analizará el tipo de características y funciones que tienen estos organismos en las distintas formulaciones y principalmente el nivel del NDG en que se encuentran.

- f. *Definición del tipo de proyectos o acciones:* en el marco de la distribución interna de funciones del NDG, este *elemento* tiene la importancia de dotar al nivel que lo contiene de la posibilidad de elegir el tipo de proyectos o acciones que se realicen por medio del programa en cuestión. Siempre en estos casos, se hace referencia a una elección condicionada por la propia formulación de la política, ya que define una serie de opciones sobre las cuales debe decidir el *componente* a cargo de la implementación.
- g. *Selección de destinatarios:* este *elemento* 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 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 NDG.
- h. *Operativización de proyectos o acciones:* es el modo de funcionamiento del NDG y el tipo de funciones que atribuidas al *componente* que tenga a cargo. Es decir, se trata de las atribuciones que tiene el *componente* para llevar a cabo la implementación del programa y el efecto que tienen dentro del NDG.

Por **tecnologías de gestión** se entiende el conjunto de mecanismos, procedimientos y normas formales e informales construidos y utilizados por los actores intervinientes. Si bien en la formulación de los diferentes programas se enuncian una serie de normas, mecanismos y procedimientos para su implementación, la práctica concreta de los actores reprodujo, resignificó y reconstruyó esas técnicas, sintetizando una nueva

tecnología. Aun cuando la capacidad de innovación de los actores es muy acotada en este tipo de dispositivos, se hace referencia a la capacidad de resignificación en cuanto que dichos dispositivos cobran nuevos sentidos, alcances y objetivos en función de la estrategia de cada actor interviniente. Esto se puede evidenciar en la diferencia entre lo que dice la letra del programa y lo que efectivamente después sucede en la práctica, más allá de que los procedimientos y las tecnologías utilizadas sean las mismas. Integran este *componente* los siguientes *elementos*:

- i. *Tipificación de los proyectos o actividades*: es decir, 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 forma delimita el margen de acción (y de innovación) de la política.
- j. *Mecanismos de afectación de los destinatarios*: este *elemento* remite a la forma en que el destinatario se incorpora al programa. En las formulaciones de las políticas analizadas aparecen mecanismos mediante los cuales los destinatarios son incluidos formalmente en los proyectos o en las acciones de las políticas. Cooperativas, convenios de adhesión individuales, la simple inscripción, entre otras; son expresiones no solo del modo en que los destinatarios ingresan a los diferentes programas sino también del tipo de vínculo que se construye entre ambos.
- k. *Sistema de control*: se trata de una tecnología de gestión cuya finalidad es permitir un seguimiento y un control de las acciones y cumplir parcial o totalmente los objetivos trazados en la formulación de la política. Esto tiene estrecha relación con las instancias de evaluación de cada política; sin embargo, el sistema de

control hace referencia a todas las instancias concurrentes con la implementación de las acciones que cuentan con la posibilidad de incidir en la continuidad de la política.

En los NDG, cada uno de sus elementos juega un papel de “refuerzo” de la posición interna del componente, especialmente en relación con el rol táctico que este ocupa dentro del dispositivo. Los diferentes elementos que lo conforman son las instancias de gestión concretas por las cuales circula y se distribuye el poder. Estos elementos funcionan como espacios en los que el componente “hace pie” (en términos materiales) y ejerce su fuerza dentro de la trama del NDG. A la vez, son lugares de tensión con el resto de los componentes, ya que se constituyen en “arenas” de disputa en los cuales se pone en juego su propia fortaleza.

I.5.c. Esquema de funcionamiento de los Nuevos Dispositivos de Gestión (NDG)



1.6. Estrategia metodológica

El presente trabajo es abordado desde un enfoque *cualitativo*. La estrategia de investigación utilizada es un *estudio de caso exploratorio* que permitió, 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 trata de una investigación de *caso múltiple*, en la que el universo de estudio incluyó los tres programas nacionales antes mencionados (A+T, JMMT, AT) y cinco municipios del segundo cordón del conurbano bonaerense²¹. El estudio de los programas se concentró únicamente en su formulación, en su planteo formal.

En pos del objetivo de desentrañar los NDG, se analizan 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). Con respecto a la gestión municipal, se focalizó el análisis solo en las áreas de gestión que participaron en la implementación de las políticas analizadas durante el recorte temporal propuesto.

El límite espacio-temporal fue el de los municipios del segundo cordón del conurbano bonaerense 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), los organismos municipales involucrados en la implementación de dichos dispositivos nacionales y los espacios y los instrumentos de articulación con el nivel máximo de la administración pública. A partir de la construcción de los principales elementos de los *Nuevos Dispositivos de Gestión*, se analizó su impacto en la gestión municipal, durante y después de la implementación de las diferentes políticas analizadas.

²¹ Los nombres de los municipios, las áreas y los responsables incluidos en esta investigación no serán develados por un acuerdo establecido con los entrevistados.

Para esto último, el objeto de estudio fueron las áreas del gobierno municipal involucradas con la gestión de las políticas analizadas durante el recorte temporal elegido, con la intención de describir el impacto que tuvieron estos NDG en la conformación de sus agendas, sus herramientas y las tecnologías de gestión, su diseño institucional, su importancia relativa dentro de la estructura orgánica municipal y su forma de articulación con otras instancias gubernamentales.

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 funcionarios²² 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 los programas que son objeto de este trabajo. La muestra abarcó los cinco municipios, se logró entrevistar a tres funcionarios de diferentes distritos por cada programa analizado, se buscó analizar su implementación siempre en tres municipios diferentes como mínimo.

De la misma forma, se analizaron los organigramas de la estructura orgánica funcional (de los municipios en los cuales se pudo acceder a la información) y las agendas municipales de las áreas involucradas para determinar el tipo de políticas implementadas durante el espacio temporal definido. Asimismo, se utilizaron fuentes secundarias como documentos oficiales e institucionales, prensa escrita de medios gráficos nacionales, informes de gestión, evaluaciones, etcétera.

²² El detalle y la codificación de las entrevistas se encuentran en el Capítulo III.

CAPITULO II. Los Nuevos Dispositivos de Gestión: un análisis de sus principales características, sus antecedentes y su esquema de funcionamiento.²³

II.1. Introducción

Al comienzo del capítulo, se realizará una descripción general de las principales características de las políticas analizadas (A+T, JMMT, AT), con el solo intento de introducir al lector en tema.

Acto seguido, se identificarán en esas tres políticas (A+T, JMMT, AT) los componentes y sus elementos, sobre los que se estructuran los NDG, definidos en el marco teórico. Como instrumento de comprensión gráfica y de investigación, se construirá una *Matriz Analítica del Nuevos Dispositivos de Gestión*. Esta tiene como una de sus funciones esenciales mostrar la presencia (en las tres políticas analizadas) de los componentes y sus elementos desarrollados en el marco teórico²⁴ y que aparecen graficados en el Esquema de Funcionamiento (ver Cuadro 1). De la misma forma, permite identificar el tipo de continuidades, variaciones y rupturas que aparecen en las formulaciones de los distintos programas.

En el tercer apartado, se buscarán las claves que expliquen la relación de *elementos* identificados con la función táctica de los *componentes* en la configuración interna de los *Nuevos Dispositivos de Gestión*. No solamente con la intención de graficar el “sentido” de las fuerzas y tensiones que se concentran alrededor de estos, sino especialmente para comprender la manera en que —por medio de la distribución y puesta

²³El siguiente capítulo es continuidad de un trabajo desarrollado junto a la Lic. Agustina Gradin en el marco de un proyecto de investigación del Área de Estado y Políticas de FLACSO – Argentina, presentado en el Congreso de la REDMUNI del año 2012. Su incorporación a este trabajo de tesis cuenta con su total conformidad y autorización.

²⁴ Ver Capítulo 1.

en juego de los diferentes elementos— se posiciona cada *componente*, dejando planteada la disputa y la circulación del poder interno de los NDG.

En el quinto apartado, se describirá y analizará la situación del Gobierno Provincial en relación con la implementación y el funcionamiento de los NDG. Esta inclusión es de suma importancia en términos analíticos, debido a que uno de los efectos más notorios de la implementación de estas políticas (y de los NDG) ha sido la posibilidad/capacidad que tienen estas de impactar directamente en el territorio y “saltar” las instancias que históricamente mediaban la relación de los municipios con el Estado nacional, relegando al Gobierno Provincial a cumplir un rol de escasa importancia en términos de gestión política.

Para finalizar se realizará una recapitulación de los conceptos más importantes que fueron desarrollados en este apartado, buscando reconstruir una línea argumentativa que permita “fijar” conceptos y avanzar con los objetivos del siguiente capítulo de la investigación.

II.2. Presentación general de las políticas estatales analizadas

Como se afirmó en las indagaciones preliminares (Capítulo 1), a partir del año 2003 la reconstrucción del Estado estuvo acompañada por su centralidad en términos estratégicos. En palabras de Bernazza, *“la irrupción de la ‘política’ como decisiones expresas emanadas de un poder central alteró las rutinas de organismos más proclives a obedecer mandatos externos que mandatos populares”* (Bernazza, 2012: 1). 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 (en este caso se va a analizar los programas Agua más Trabajo, Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, y el Programa de Ingreso Social con Trabajo

“Argentina Trabaja”) se fueron configurando como NDG de rápida extensión territorial, que transformaron no solamente las agendas de los municipios sino que además modificaron fuertemente sus diseños institucionales, sus capacidades estatales y sus tecnologías de gestión, entre otras cosas. A la vez, establecieron un nuevo tipo de vínculo entre los dos niveles de gobierno, que significó una ruptura con las formas de articulación antes conocidas.

II.2.a. Programa Agua + Trabajo (A+T)

El programa Agua + Trabajo (A+T) depende del Ente Nacional de Obras Hídricas y Saneamiento (ENOSHA)²⁵ de la Secretaría de Obras Públicas de la Nación, del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública, y Servicios de la Nación (MIPLAN). Fue puesto en marcha en el año 2004 y tiene 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 realizarán las obras. Cada cooperativa debe estar integrada por dieciséis (16) ciudadanos desocupados o beneficiarios de planes sociales, y se conforman con asistencia del Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES)²⁶ en el marco de la normativa y el procedimiento establecido en la Resolución INAES N° 3026/06. El programa abarca todos los aglomerados poblacionales que presenten déficit de cobertura respecto a los servicios sanitarios, siempre que cuenten con la infraestructura que permita recibir obras de expansión. Por medio de un subsidio, el ENOHSA financia la ejecución

²⁵ 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.

²⁶ 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.

de proyectos de obras de expansión del servicio de agua potable o desagües cloacales. En general

“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.gov.ar.)

En general, los componentes que financia el subsidio del ENOHSA son 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 realiza por etapas y contra entrega del certificado finalización de obra, siempre respetando los plazos previamente establecidos para cada etapa. El programa detalla el listado de equipamiento y otros elementos de trabajo plausibles de ser financiados.

Mediante la firma de un Acuerdo Marco, el gobierno municipal participa como el impulsor de los proyectos de expansión de los servicios y actúa como titular del subsidio. Además, como unidad ejecutora deberá: 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 establezca el Ente; además de dirigir la ejecución de las obras, por medio de profesionales.

Otro actor importante a la hora de ejecutar el programa es el prestador del servicio (en el caso de la CABA y de 17 distritos del GBA, se trata de AySA²⁷), su labor principal dentro del programa consiste en la recepción y la incorporación de las obras al sistema para su operación. La empresa debe 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.

Según sus últimos balances de gestión disponibles, el programa hasta el momento tuvo una inversión de \$ 101.000.000, se conformaron 2080 cooperativas de trabajo, se extendió la red de agua potable en 1884 km y se benefició con ello a más de 741.000 habitantes²⁸.

II.2.b. Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT)

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 de Plan Integral de Empleo “Más y Mejor Trabajo”. Este encierra 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. En este contexto, el JMMT es la primera iniciativa concreta del Ministerio a un grupo poblacional específico.

El objetivo que se plantea el JMMT es generar oportunidades de inclusión social y laboral para los jóvenes mediante acciones integradas, que les permitan construir el perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria,

²⁷ 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.

²⁸ Información obtenida del Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento, www.enohsa.gov.ar

realizar experiencias de formación y prácticas calificadoras en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo. Pueden participar jóvenes de 18 a 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario o secundario de escolaridad y se encuentren desempleados. La primera prestación que propone el Programa son los Talleres de Orientación e Inducción al Mundo del Trabajo. Durante su desarrollo, los jóvenes cuentan con el asesoramiento de un orientador o tutor que les brinda 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 haya 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 percibirá \$ 450 por mes por un plazo máximo de dos meses. A partir de esta instancia, los jóvenes pueden elegir entre: la formación para la certificación de estudios primarios o secundarios; la realización de cursos de formación profesional; los jóvenes que han tenido experiencia laboral previa pueden ser evaluados y certificados en las competencias laborales que han 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 jóvenes recibirán de manera permanente asistencia para la elaboración de estrategias adecuadas para la búsqueda de empleo.

El Programa ha comenzado su ejecución de forma gradual en algunos municipios del país. Para adherirse a él, el municipio debe contar con una Oficina de Empleo Municipal (OEM) que forme 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 tiene que tener destinada un Área de Empleo para Jóvenes con un equipo especializado para la atención de jóvenes (orientador, tutores, capacitadores, relacionista con empresas) detallado en el manual de procedimientos del Ministerio.

II.2.c. Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”

El Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) fue creado por la Resolución Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) N° 3182/2009, y ratificado por el Decreto N° 1067/2009. Depende institucionalmente de la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo del MDS, establecida por el mismo decreto.

Tiene 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 a impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Resolución MDS N° 3182/2009). Está dirigido a trabajadores desocupados y sin acceso a otro plan social, a los cuales apunta a capacitar en distintos oficios para impulsar la creación de fuentes de trabajo que puedan sustentarse en el tiempo y generen sentido de pertenencia al lugar y al puesto de trabajo.

El Programa presenta una modalidad de intervención que exige la articulación entre distintos actores institucionales de los distintos niveles de gobierno. En este contexto, los municipios asumen roles clave en el seguimiento y en la implementación del Programa. Para su implementación, el Ministerio de Desarrollo Social acuerda 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 tienen a su cargo la ejecución de obras públicas locales que demandan mano de

obra intensiva. En la actualidad, los destinatarios cobran un ingreso de \$ 1200 por cuatro horas de jornada laboral (la otra parte se dedica a la capacitación) y pueden percibir un plus por productividad de \$ 300 y otro por presentismo, de \$ 250.

II.3. Matriz Analítica de los Nuevos Dispositivos de Gestión. Los componentes y los indicadores del NDG que aparecen en las formulaciones de los programas A+T, JMMT, AT

Los programas nacionales fueron una de las herramientas que permitieron reconstruir la capacidad de intervención del Estado nacional en el territorio (más aun luego de la crisis económica, política y social de finales del 2001) a partir de la construcción y la puesta en marcha de un nuevo tipo de dispositivo de gestión (este punto será profundizado más adelante). En esta línea, el principal objetivo del presente trabajo es avanzar en desentrañar el funcionamiento de estos NDG, su génesis, sus transformaciones y sus continuidades, sus características y su funcionamiento. A partir de una estrategia de investigación cualitativa, basada en el análisis de la formulación de los Programas Agua + Trabajo (A+T), Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT) y de la primera etapa del Programa con Ingreso Social “Argentina Trabaja” (AT), se construirán las principales características de los NDG con el objetivo de comprender y describir su funcionamiento. Este análisis comprenderá la formulación de las políticas analizadas, que abarca el período comprendido entre los años 2004 y 2012. Para abordar el objetivo definido se procederá al análisis de fuentes secundarias como documentos oficiales estatales, normativas, disposiciones, decretos, expedientes, documentos públicos, producciones escritas en la prensa, publicaciones y materiales propios del proceso de gestión, como planillas, proyectos y formularios. En un segundo momento, se compararán y contrastarán los datos provenientes de fuentes secundarias con las

entrevistas realizadas a funcionarios que participaron, en diferentes instancias, de la implementación de dichos programas.

Como se describió anteriormente, la *Matriz Analítica de los Nuevos Dispositivos de Gestión* tiene como una de sus funciones esenciales mostrar la presencia en las tres políticas analizadas de los *componentes* y los *elementos* que los integran, desarrollados en el Esquema de Funcionamiento (ver Cuadro 1). De la misma forma, es posible identificar el tipo de variaciones o de diferencias que aparecen en las distintas formulaciones. Porque si bien no se perciben modificaciones entre los *componentes* que aparecen en los tres programas (tanto en el nivel nacional como en el local) y tampoco aparecen grandes cambios en torno a las tecnologías de gestión instrumentadas, es posible identificar modificaciones en la composición interna de algunos de sus *elementos*. Esto último, más que señalar un signo de debilidad en el sostenimiento del dispositivo, demuestra su capacidad de adaptación y cambio, como así su permeabilidad para incorporar las variaciones que el contexto y las decisiones políticas le exigieron.

Matriz Analítica de los Nuevos Dispositivos de Gestión

Argentina Trabaja	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Agua + Trabajo	Componente
<p>Financiamiento: Presupuesto Nacional</p> <p>Marco Institucional y estructura de funciones: Ministerio de Desarrollo Social Unidad Ejecutora</p>	<p>Financiamiento: Presupuesto Nacional</p> <p>Marco Institucional y estructura de funciones: Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. Secretaría de Empleo</p>	<p>Financiamiento: Presupuesto Nacional</p> <p>Marco Institucional y estructura de funciones: Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Secretaría de Obras Públicas</p>	<p>Nivel nacional</p>

<p>Definición de población objetivo:</p> <p>Personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social, que no cuenten con otro ingreso proveniente de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial. Distribuidor Inicial Programa de Ingreso Social con Trabajo para cada jurisdicción.</p> <p>Mecanismos de evaluación y aprobación</p> <p>Los entes ejecutores convienen con el Ministerio de Desarrollo Social la ejecución de módulos que serán asignados a cada cooperativa. Se evalúan los módulos por jurisdicción sobre la base del presupuesto asignado a cada una.</p>	<p>GECAL</p> <p>Definición de población objetivo:</p> <p>Pueden participar del Programa los jóvenes entre 18 y 24 años de edad que tengan residencia permanente en el país, no hayan completado el nivel primario o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo.</p> <p>Mecanismos de evaluación y aprobación</p> <p>Las propuestas serán evaluadas por la Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral.</p>	<p>Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA)</p> <p>Definición de población objetivo:</p> <p>El Programa abarca a todos los aglomerados poblacionales que presenten déficit de cobertura respecto de los servicios sanitarios, siempre que cuenten con la infraestructura que permita recibir las obras de expansión por ejecutar y cuya población se encuentre bajo riesgo sanitario por falta de provisión de los servicios de agua potable por red o desagües cloacales .</p> <p>Mecanismos de evaluación y aprobación</p> <p>El ENOHSA financia la ejecución de proyectos de obras de expansión del servicio de agua potable o desagües cloacales, mediante un subsidio que supone la obra propiamente dicha y los materiales. En general, los proyectos deben basarse en criterios de eficiencia técnica; tender a incluir al mayor número de beneficiarios al menor costo y responder a parámetros de sencillez constructiva y sustentabilidad operativa.</p> <p>El ENOHSA podrá evaluar y decidir el financiamiento de estudios adicionales o de obras complementarias a la propia expansión que resulten imprescindibles y sin las cuales estas no podrían concretarse, por medio de otros programas vigentes.</p>	
---	--	--	--

Argentina Trabaja	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Agua + Trabajo	Componente
<p>Organismos ejecutores:</p> <p>Municipios/provincias/ Federaciones/mutuales.</p> <p>Definición del tipo de proyectos o acciones</p> <p>Definición local de las obras, sobre la base de una tipificación preestablecida por el nivel nacional.</p> <p>Selección de los destinatarios</p> <p>A cargo de los <i>organismos ejecutores</i>.</p> <p>Operativización de proyectos o acciones</p> <p>Garantizar la ejecución de obras, controlar la asistencia, altas/bajas,</p>	<p>Organismos ejecutores:</p> <p>Oficinas Municipales de Empleo.</p> <p>Definición del tipo de proyectos o acciones</p> <p>Las Oficinas Municipales de Empleo (OEM) tienen a cargo el contacto con los ejecutores de proyectos (tipificados por el nivel nacional) y la puesta a disponibilidad de la información.</p> <p>Selección de los destinatarios</p> <p>A cargo de las Oficinas de Empleo Municipales.</p> <p>Operativización de proyectos o acciones</p> <p>Incorporar un área de atención especializada en la problemática de formación y empleo de jóvenes, en la Oficina de Empleo Municipal.</p> <p>Implementar un esquema local de prestaciones de apoyo a la formación y a la inserción laboral.</p> <p>Difusión.</p> <p>Convocatoria de los jóvenes.</p> <p>Incorporación de los jóvenes al Programa.</p> <p>Orientación e inducción al mundo del trabajo.</p> <p>Procesos de liquidación y control del pago de las ayudas económicas a jóvenes.</p>	<p>Organismos ejecutores:</p> <p>Municipios/provincias.</p> <p>Definición del tipo de proyectos o acciones</p> <p>Definición local de las obras, sobre la base de una tipificación preestablecida por el nivel nacional.</p> <p>Selección de los destinatarios</p> <p>A cargo de los <i>organismos ejecutores</i> (Municipios).</p> <p>Operativización de proyectos o acciones</p> <p>Identificar y organizar a los posibles integrantes de las cooperativas y prestar asistencia para su constitución.</p> <p>Identificar el área de expansión de los servicios, conjuntamente con el prestador, en función del riesgo sanitario involucrado y de las características socioeconómicas de la población beneficiaria de las obras.</p> <p>Ser responsable de la ejecución y de la certificación de las obras.</p> <p>Destinar los recursos transferidos por el ENOHSa al pago de los rubros financiados por el Programa, y efectuar las rendiciones en los términos y en las condiciones que establezca el Ente.</p> <p>Ejecutar las obras mediante las cooperativas creadas en el marco del Programa, de acuerdo con el proyecto elaborado por el prestador del servicio.</p>	<p>Nivel local</p>

		Dirigir la ejecución de las obras, por medio de profesionales de la Ingeniería y personal asistente, maestro mayor de obras ó idóneo, ambos de idoneidad comprobada.	
Argentina Trabaja	Jóvenes con Más y Mejor Trabajo	Agua + Trabajo	Componente
<p>Tipo de instrumento:</p> <p>Cooperativas de Trabajo (2036/INAES).</p> <p>Tipificación de proyectos o acciones</p> <p>Saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes, infraestructura comunitaria, viviendas, mejoramiento habitacional y del hábitat.</p> <p>Mecanismo de afectación de los destinatarios</p> <p>Se convoca a los seleccionados a charlas Informativas previas. En el mismo lugar se realiza la inscripción individual sobre la base de</p>	<p>Tipo de instrumento:</p> <p>Para inscribirse en el Programa, los interesados deben suscribir un convenio de adhesión en las Oficinas de Empleo Municipal (OEM).</p> <p>Tipificación de proyectos o acciones</p> <p>Prestaciones:</p> <p>a) orientación e inducción al mundo del trabajo;</p> <p>b) formación para certificar estudios primarios o secundarios;</p> <p>c) cursos de formación profesional;</p> <p>d) apoyo a la búsqueda de empleo;</p> <p>e) generación de emprendimientos independientes;</p> <p>f) prácticas calificadoras en ambientes de trabajo;</p> <p>g) apoyo a la inserción laboral;</p> <p>h) intermediación laboral.</p> <p>Mecanismo de afectación de los destinatarios</p> <p>Los jóvenes interesados en participar del Programa serán derivados desde las actividades de convocatoria a la OEM de su</p>	<p>Tipo de instrumento:</p> <p>Cooperativas de Trabajo (2036/INAES).</p> <p>Cada cooperativa deberá estar integrada por dieciséis ciudadanos desocupados o beneficiarios de planes sociales.</p> <p>Tipificación de Proyectos y/o acciones</p> <p>El Programa financiará, 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).</p> <p>En general, los proyectos deberán basarse en criterios de eficiencia técnica; tender a incluir al mayor número de beneficiarios al menor costo y responder a parámetros de sencillez constructiva y de sustentabilidad operativa, asegurando su óptimo funcionamiento.</p> <p>Mecanismo de afectación de los destinatarios</p> <p>Las cooperativas conformadas en el marco del presente Programa serán responsables de la construcción de las obras y</p>	<p>Tecnologías de gestión</p>

<p>declaraciones juradas.</p>	<p>domicilio mediante la generación de una cita.</p> <p>En la OEM, el joven firmará ante un orientador un Convenio de Adhesión. Posteriormente, el orientador remitirá —por medio de la plataforma informática— dicha solicitud de incorporación a la Gerencia de Capacitación Laboral (GECAL) que corresponda para su validación informática.</p>	<p>estarán obligadas al cumplimiento de los siguientes requisitos:</p> <p>a) Constituirse de acuerdo con 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 por desarrollar en el marco del presente Programa.</p> <p>b) Inscribirse en el Registro Nacional de Efectores de Desarrollo Local y Economía Social del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación.</p> <p>c) Afectar los recursos del Programa al destino previsto y al pago de los conceptos financiados.</p> <p>d) Adquirir el equipamiento y los elementos de trabajo mínimo financiado por el Programa.</p> <p>e) Promover la capacitación y el entrenamiento laboral de sus integrantes.</p> <p>f) Construir la obra de acuerdo con el 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.</p> <p>g) Hacer formal entrega de la obra construida a los titulares del subsidio o prestador del servicio.</p> <p>h) 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.</p> <p>i) Certificar y facturar los trabajos ejecutados en tiempo y forma.</p> <p>j) Gestionar ante la autoridad competente la exención al Impuesto a los Ingresos Brutos.</p>	
-------------------------------	--	--	--

<p>Sistema de control</p> <p>SIEMPRO, la Sindicatura General de la Nación, la Auditoría General de la Nación y universidades nacionales designadas por el MDS evalúan y monitorean el programa.</p>	<p>Sistema de Control</p> <p>Las acciones del Programa en el territorio serán objeto de seguimiento y de 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 podrá intervenir a los efectos de redireccionar las acciones para garantizar el cumplimiento de la normativa.</p>	<p>Sistema de Control</p> <p>Toda la documentación será presentada al ENOHSA por el titular del subsidio.</p> <p>Para que el ENOHSA efectúe tales desembolsos, los titulares del subsidio deberán haber rendido la totalidad de los montos ejecutados hasta la certificación anterior; y dicha rendición deberá encontrarse aprobada por el ENOHSA.</p> <p>Por lo expuesto, todos los montos que sean transferidos deberán contar con la emisión y la aprobación previa de los certificados correspondientes.</p>	
--	--	--	--

El hecho de identificar tres *componentes* mediante los cuales se divide arbitrariamente el dispositivo, nada dice sobre la forma en que circula y se disputa el poder internamente. Por lo que la tarea de “descomponer el componente” y mirarlo a través de sus principales *elementos* da la posibilidad de: encontrar indicios que den cuenta de la forma en que circula el poder, identificar los modos en que se refuerza o desestabiliza el equilibrio interno y determinar desde dónde y en qué direcciones parten las principales decisiones. Asimismo, el lugar que ocupa cada uno de los actores involucrados, qué saberes se construyen, qué prácticas desarrollan y qué elementos se ponen juego son otros interrogantes que aparecen a la hora de reflexionar sobre el funcionamiento de los NDG.

Por último, esta interpretación del funcionamiento del dispositivo no busca soslayar la importancia que tienen la trama y el contexto político en el cual se insertan cada uno de los programas, cada uno de los *componentes* y cada uno de los actores, y mucho menos el conflicto que tensa y le otorga dinámica a este tipo de relación. Por el

contrario, se intentará describir el modo en que funcionan estos *elementos*, que aparecieron y aparecen en la formulación de las políticas analizadas, y que conformaron (de acuerdo con la línea del presente trabajo) un nuevo dispositivo de gestión.

II. 4. Los *elementos* y su relación con la función táctica de los *componentes* que integran los NDG

En este apartado se buscarán las claves que expliquen la relación de los *elementos* con la función táctica²⁹ que tienen los *componentes* en la configuración interna de los NDG³⁰. No solamente con la intención de graficar el “sentido” de las fuerzas y las tensiones que se concentran alrededor de estos, sino especialmente para comprender la manera en que —por medio de la distribución y la puesta en juego de los diferentes *elementos*— se posiciona cada *componente*, dejando planteada la disputa y la circulación del poder interno de los NDG.

II. 4. a. Elementos que integran el *componente nivel nacional*

II. 4. a. 1. Financiamiento

El primer *elemento* que aparece en la matriz propuesta es el *financiamiento*, central a la hora de analizar el funcionamiento interno del dispositivo y las posiciones relativas de cada *componente*. Como queda claro en la *Matriz Analítica de los NDG*, en los tres programas este *elemento* siempre se encuentra ubicado dentro del *componente nivel nacional*, que es responsable presupuestariamente (en todos los casos) del financiamiento

²⁹“táctico, ca.”: 4. f. Método o sistema para ejecutar o conseguir algo. . Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.).

³⁰ Cuando nos referimos a “función táctica” de los componentes, lo hacemos con la intención de graficar las fuerzas sobre las cuales son puestas en juego los diferentes “elementos” cuando forman parte o refuerzan el sentido táctico de alguno de los componentes del NDG.

del total de la acciones de las políticas, por medio de los organismos o ministerios a cargo que dependen del Poder Ejecutivo nacional.

Esto es fundamental para empezar a comprender el tipo de *relación asimétrica* que se va configurando entre el nivel nacional y el nivel local. Debe recordarse que en la Argentina históricamente los gobiernos locales poseen una baja participación en el gasto público³¹ y que, a pesar de que en los últimos años se produjo un incremento en la participación de los municipios en este³² (como así también en las funciones, como se explicó anteriormente), en términos comparativos el gasto municipal en el país se encuentra por debajo tanto de la media latinoamericana como de la media del mundo desarrollado³³.

Cuadro 1
Gasto nacional, provincial y municipal total, como % del gasto público consolidado
Período 1983-2006

	2006**		2003**		1993* *		1983*		
En %	En N°								
49,5	104.898	52,7	57.694	51,6	38.676	71,5	22.888	Gasto nacional total	
42,6	90.254	39,4	43.197	39,5	29.622	24,4	7.806	Gasto provincial total	
7,7	16.450	7,9	8.642	8,9	6.0696	4,1	1.308	Gasto municipal total	
100,0	211.602	100,0	109.533	100,0	74.994	100,0	32.002	Gasto consolidado	

Fuente: Abal Medina (2009) elaboración sobre la base de información del Ministerio de Economía.

* En miles de pesos. ** En millones de pesos.

Si a esto se suma la dependencia de los municipios de fondos extra locales —debido a su bajo nivel de recaudación³⁴ y a una estructura de gastos con una fuerte concentración

³¹ En la actualidad es de menos del 8% de participación del gasto público. Ver Cuadro 1.

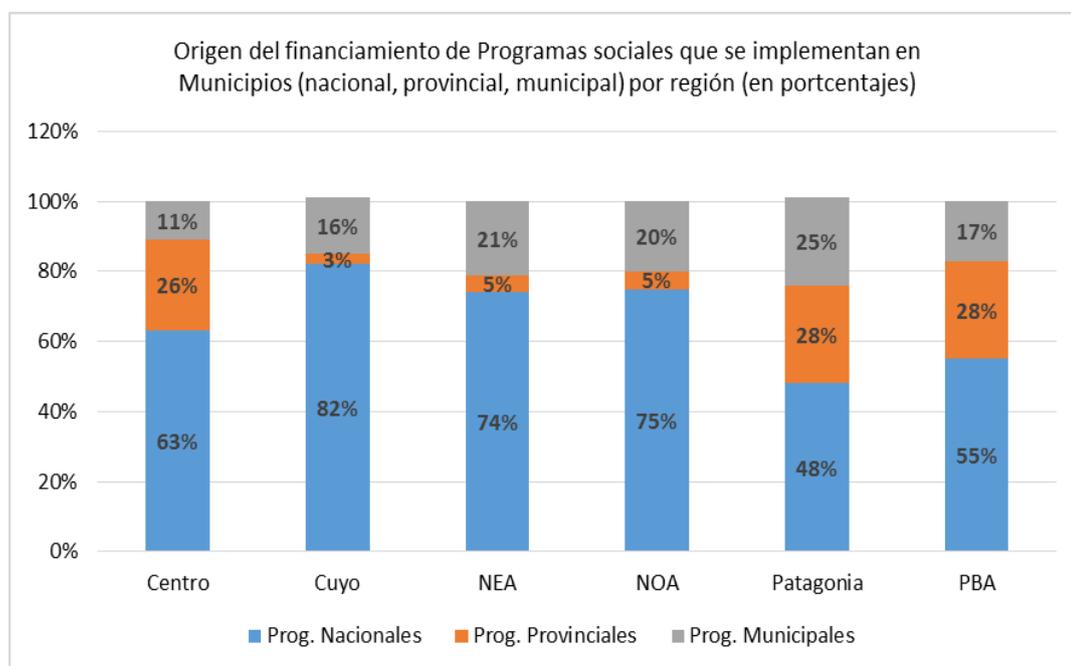
³² Ver Cuadro 1.

³³ Ver Cravacuore (2009).

³⁴ Al respecto, la principal fuente de recaudación propia de recursos consiste en la prestación de servicios (permisos de venta ambulante, recolección de residuos, etc.). Pero es sabido que, históricamente, los municipios registran bajos niveles de recaudación (véase Cravacuore, 2007).

de las erogaciones denominadas “corrientes”, fundamentalmente gastos en personal³⁵—, 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 enorme capacidad del Estado nacional para intervenir territorialmente con este tipo de políticas de implementación local e influir en forma determinante en las agendas de los gobiernos locales. Como elemento gráfico para lo descripto, en el Cuadro 2 se puede observar el origen del financiamiento de los programas sociales que se implementan en los municipios de las distintas regiones de nuestro país.

Cuadro 2



Fuente: CIPPEC (2010) El papel de los Municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos³⁶.

³⁵ Cabe agregar que los datos sobre la composición del gasto municipal en las 23 provincias revelan que los gastos en personal siguen representando en 2007 más de la mitad de los gastos totales (Centurión, 2008).

³⁶ MACEIRA, Daniel; OLAVIAGA, Sofía; FERNÁNDEZ ARROYO, Nicolás y BOIX, María: El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos, CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires, 2010.

Si bien se trata de un estudio que aborda sólo los programas sociales implementados por los municipios, permite observar con claridad la gravitación de las políticas implementadas por el nivel nacional en la agenda local. En el caso de la provincia de Buenos Aires, significa el 55% de los programas sociales que son implementados por los gobiernos municipales; los programas financiados con recursos propios sólo constituyen el 17%.

Por lo dicho, se reafirma la importancia de la ubicación táctica del *elemento financiamiento* en el posicionamiento interno del *componente nivel nacional*. La capacidad de financiar políticas (como de no hacerlo o dejar de hacerlo) es, en este contexto de distribución presupuestaria, un instrumento de extrema fortaleza que posee el nivel nacional a la hora de disputar poder interno dentro de los NDG. Capacidad que le permite fortalecer su posicionamiento no solo en relación con el nivel local (lo que resulta es evidente) sino que de la misma manera lo hace en relación con los gobiernos provinciales³⁷. Un *elemento* que le otorga autonomía y “margen de maniobra” al Estado nacional en la definición y la formulación de las políticas (especialmente en relación con los otros niveles de la administración pública), y gran capacidad de “negociación” en el momento de la implementación con los diferentes actores que participan en ese proceso.

II. 4. a. 2. Marco institucional y estructura de funciones

A lo largo de las formulaciones de las tres políticas expuestas, y en estrecha relación con el *elemento* anterior, aparece en el *marco institucional y la estructura de funciones* la presencia de un ministerio del Poder Ejecutivo como responsable de los diferentes programas, y en el cual recaen las instancias de gestión técnico-

³⁷Sobre este punto se volverá más adelante, ya que se lo considera un efecto importante a la hora de describir el funcionamiento de los NDG.

administrativas de mayor relevancia interna de los NDG. Estos ministerios funcionaron como soportes institucionales de las decisiones políticas del Estado nacional y le posibilitaron a este 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 las políticas. De la misma forma, le garantizaba al Ejecutivo nacional un alto grado de coherencia interna en la gestión de las políticas. Se desarrollan estos conceptos en los tres programas analizados.

Un ejemplo paradigmático es el caso del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) en la formulación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT). La sanción en 1991 de la Ley de Empleo le impuso cambios significativos al perfil de gestión del Ministerio mencionado (como se explicó anteriormente), 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 gestiones regionales como las GECAL y locales como las Agencias Territoriales. A su vez, en varios municipios se fue expandiendo una red de Oficinas Municipales de Empleo (OME) creadas por la Resolución 176/05, las cuales conformaban la “Red de Servicios de Empleo”. Las OEM se encuentran bajo el asesoramiento técnico- administrativo del MTEySS, que propone el diseño institucional y en algunos casos hasta financia los sueldos de algunos de sus integrantes. 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 tales como difusión de

información, la convocatoria a potenciales beneficiarios y el 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: 15)

En el Programa Agua + Trabajo (A+T), el *marco institucional* lo brinda el Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y Servicios de la Nación. Si bien el Programa depende de la Secretaría de Obras Públicas, pertenece específicamente al Ente Nacional de Obras Hídricas de Saneamiento (ENOHSA), un organismo descentralizado a cargo de la implementación de la política. A diferencia del MTEySS, este Ministerio no cuenta con instancias regionales o locales. En este esquema de implementación de la política y de distribución de funciones, el nivel local aparece a cargo de la operativización (como en las tres políticas analizadas), mientras que las funciones de mayor peso en relación con la toma final de decisiones queda reservada al nivel nacional. El ENOHSA se transforma en la instancia a cargo de coordinación general y financiación de los proyectos por medio del otorgamiento de subsidios. A la vez gestiona

la firma del Acuerdo Marco con la instancia ejecutora. Define los componentes que se financiarán y los criterios por los cuales tomar la decisión. Detalla las herramientas y los insumos plausibles de financiación³⁸, así como los tiempos determinados para cada etapa. Se erige como la instancia de presentación de certificados de finalización de obra, y como la responsable de determinar su continuidad o expansión.

Por último, el Programa de Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja” (AT) es una política que depende exclusivamente del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Para su puesta en marcha, fue creada la Unidad Ejecutora del programa, que depende del Ministerio, tiene entre sus atribuciones la coordinación de acciones con otros ministerios nacionales, y su responsable tiene 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), descentraliza la gestión de diversas funciones del “Argentina Trabaja” en la provincia o en el municipio a cargo de la Unidad Ejecutora local, pero mantiene para sí el rol de evaluar y de decidir los módulos que son 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 monetarias³⁹.

El análisis de la presencia de este *elemento* en las tres políticas analizadas permite inferir lo siguiente:

- la presencia de un Ministerio nacional como responsable final de cada uno de los programas y de las instancias más importantes de su gestión, dan

³⁸ Ver Reglamento Operativo del Agua + Trabajo, disponible en http://www.enohsa.gov.ar/reglamentos/AGUA_MAS_TRABAJO.pdf

³⁹ BOIX, María Victoria; FERNÁNDEZ, Juan Pablo; MARAZZI, Vanesa (2011) “Implementación del Plan Argentina Trabaja en Esteban Echeverría. Sistematización de la experiencia”

cuenta de la funcionalidad de este elemento con el posicionamiento táctico del nivel nacional en la configuración interna del NDG. Con este *marco institucional y esta estructura de funciones*, el Estado nacional logra el control político y administrativo de las instancias de gestión de mayor peso táctico en la implementación de los programas.

Sin duda, esto no puede entenderse sin el peso de contar dentro del *componente* con el *financiamiento*, elemento central en el desbalance hacia el nivel nacional que tiene la configuración interna de los NDG. Pero más allá de contar con este *elemento*, el hecho de que las tres políticas desconcentren la operativización de los programas en los niveles locales y concentren de la misma manera las instancias de decisión, supervisión, evaluación y control en un ministerio que depende del Ejecutivo nacional señala un esquema de distribución de funciones particular, que le permite a la instancia superior mantener control político y la coherencia interna sobre las instancias responsables de las políticas.

II. 4. a. 3. Definición de la población objetivo

Otro *elemento* que refuerza la centralidad del nivel nacional en la configuración interna de los NDG es la *definición de la población objetivo*. La potestad de este componente para definir la población a la que van a destinarse las políticas y la forma en que se distribuirán territorialmente explica en parte la relación asimétrica que se construye hacia el interior de los NDG, y que tiene el nivel nacional en mejor posición relativa que el local. Si bien las tres políticas tienen tecnologías diferentes a la hora de establecer mecanismos de distribución territorial, en las tres existe la misma atribución dentro del nivel nacional para determinar el segmento poblacional al cual estará destinada.

En el caso del Jóvenes con Más y Mejor Trabajo, se trata de una política destinada a los jóvenes entre 18 y 24 años de edad, que tengan residencia permanente en el país, no

hayan completado el nivel primario o secundario de educación formal obligatoria y se encuentren en situación de desempleo. El “Argentina Trabaja” se dirige a personas pertenecientes a hogares en situación de alta vulnerabilidad social, que no cuenten con otro ingreso proveniente de trabajo registrado, pensión, jubilación, programa social nacional o provincial. Por último, el programa Agua + Trabajo tiene como destino a todos los aglomerados poblacionales que presentan déficit de cobertura respecto de los servicios sanitarios, y las cooperativas de trabajo que realicen las obras deberán estar integradas por desocupados o integrantes del Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados. En la formulación de las políticas señaladas, se hace evidente la capacidad del nivel nacional para definir la población objetivo a la que van a ser destinadas estas acciones y estos recursos.

Por otra parte, los tres programas han construido instrumentos específicos para la distribución territorial de las acciones. El más claro es el caso del “Argentina Trabaja”, que para su implementación (en una primera etapa centrada en los municipios del Gran Buenos Aires) utilizó un distribuidor nacional del Programa Ingreso Social con Trabajo para la distribución de las cooperativas por crearse y la cantidad de puestos de trabajo en cada distrito. Para ello, se ha desarrollado una estrategia metodológica que incluye la consideración de indicadores sociales, demográficos y ocupacionales⁴⁰. El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo depende de la firma de un Acuerdo Marco con el organismo ejecutor, que tiene como requisito contar con una Oficina Municipal de Empleo y un área de atención a los jóvenes. Parecido es el caso del Agua + Trabajo: a partir del Acuerdo Marco con el organismo ejecutor, se inician las acciones y se presentan los proyectos para su aprobación.

⁴⁰ Ver Distribuidor Nacional del Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. Disponible en <http://mdsn.fvcit.com/Uploads/i1/ArgentinaTrabaja>

Queda claro cómo este *elemento* sigue en línea con los anteriores y refuerza claramente la posición del nivel nacional frente al local. En tal caso, le permite a este la definición de la población a la cual (y a las cuales no) están destinadas las acciones, delimitando no solamente el campo de acción de los *organismos ejecutores* sino principalmente definiendo el problema y el tipo de respuesta que se dará. Si a esto se suma la capacidad para decidir la forma de distribución de recursos y de acciones, y la decisión final sobre la firma o no del Acuerdo Marco, se da cuenta de la importancia que tiene para la posición táctica del nivel nacional dentro de los NDG.

II. 4. a. 4. Mecanismos de evaluación y aprobación

En sintonía con los anteriores elementos, el hecho de contar en el *nivel nacional* con los *mecanismos de evaluación y aprobación* refuerza la centralidad del *componente* dentro del dispositivo. Esto fue una constante a lo largo de la formulación de las tres políticas analizadas, en las cuales siempre la instancia final que decidía qué proyectos o acciones eran aprobados o no estuvo bajo la órbita del *nivel nacional*.

En el A+T, es el ENOHSA el que en última instancia decide la viabilidad de los proyectos financiados, así como la continuidad o la ampliación de las obras ejecutadas. Se reitera que es por medio de un subsidio remitido al organismo ejecutor que se financia tal política, y que dicho organismo debe cumplir con todos los pasos técnicos-administrativos preestablecidos. En el JMMT la presencia de las GECAL (organismo que depende del MTEySS) como instancia de recepción, control, supervisión y evaluación de las acciones que llevará adelante el organismo ejecutor (en este caso las OME) funciona como una instancia decisiva del nivel nacional en la implementación de la política. Con el AT sucede algo similar, ya que es un convenio entre las partes (Ministerio de Desarrollo Social y *organismos ejecutores*) el que establece los proyectos que se ejecutarán, el peso relativo de la instancia ministerial es

muy fuerte. Se firman los convenios de cooperación entre el MDS y los municipios, en los que se establece el otorgamiento de montos determinados para transferir a los municipios para la compra de materiales, herramientas, útiles, libros contables y gastos administrativos de acuerdo con los módulos constructivos definidos.

Estos *mecanismos de evaluación y aprobación* encuentran en algunas de las tecnologías de gestión utilizadas un instrumento de refuerzo⁴¹, lo que aumenta su influencia en la posición táctica del *componente* dentro del dispositivo.

II. 4. b. Elementos que integran el *componente nivel local*

II. 4. b. 1. Organismos ejecutores

Por su parte, el *componente nivel local* también define sus funciones y el modo en que se distribuye el poder hacia dentro del dispositivo, por medio de la ubicación táctica de sus elementos y de las posibilidades que de esta se desprenden. En el caso de los *organismos ejecutores*, se trata de un *elemento* que funciona como mecanismo de gestión mediante el cual se generan la mayoría de las acciones en el nivel local. Si bien se trata de un instrumento cuyas características y atributos, así como sus responsabilidades y competencias, son determinados por el nivel nacional (en los tres programas), funciona como un *elemento* importante para el nivel local. No solo por el hecho de ser la instancia de gestión que articula directamente con el nivel nacional sin mediaciones, sino por tratarse del responsable de la operativización de la política.

En el A+T, el *organismo ejecutor* (sea provincia o municipio según con quién se haya firmado el Acuerdo Marco) es definido en el reglamento operativo como el ejecutor de las obras. Este participa como impulsor de los proyectos de expansión de

⁴¹ Se profundizara sobre este concepto al abordar el componente *tecnologías de gestión*.

los servicios y actúa como titular del subsidio y ente ejecutor de las obras financiadas por el Programa, responsabilizándose del cumplimiento de la totalidad de las acciones que le corresponden.

El Programa AT amplía las posibilidades de erigirse como *organismos ejecutores* a Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) como las federaciones o las mutuales. De las tres políticas analizadas, esta es la única que permite a una instancia no gubernamental responsabilizarse por las acciones del Programa⁴².

En el JMMT, el *organismo ejecutor* es la Oficina Municipal de Empleo, que está a cargo de la operativización de las políticas implementadas por el MTEySS. En el Reglamento Operativo del Programa, se establece que la implementación del Programa en las provincias y en los municipios requiere la firma de convenios con la Nación. Los convenios específicos para la implementación del Programa son firmados por los Municipios, y en ellos se detallan los compromisos adoptados por cada una de las partes.

Si bien en este apartado quedan expuestas las diferencias entre las políticas analizadas, siempre se trata de instancias definidas por el nivel nacional, vinculadas a la operativización de la política, y en las que su espacio de decisión se relaciona con la selección de los destinatarios, el tipo de proyecto sobre una oferta predeterminada y garantizar o responder por los resultados. A pesar de estos condicionamientos, el *organismo ejecutor* funciona como un elemento central para la posición táctica del nivel local, debido a que le garantiza para sí un espacio de gestión nada despreciable, ya sea por su vínculo con el territorio como por su función de interlocutor directo con el nivel nacional.

⁴² Este es un elemento interesante para analizar, ya que durante gran parte de los años noventa existió un discurso y un modo de formular políticas, en el que las instancias organizativas de la sociedad en muchos casos eran privilegiadas (a la hora de transformarse en ejecutores de programas) por sobre los organismos gubernamentales.

II. 4. b. 2. Definición del tipo de proyectos o acciones

En estrecha relación con los anteriores, se encuentra la *definición del tipo de proyectos o acciones* como uno de los elementos que mejor expresan el modo de funcionamiento del nivel local dentro del dispositivo. La posibilidad, la capacidad o la prerrogativa de los *organismos ejecutores* de definir el tipo de proyecto o la acción que se implementará en su territorio (limitado claramente por las diferentes tipificaciones que contienen los tres programas) le otorga al componente local un “margen de acción” nada despreciable en términos de gestión. Si bien este elemento está vinculado a la operativización de las políticas, le permite al nivel local imprimirle su impronta particular a una política financiada, formulada y controlada por el nivel nacional. Lo dicho anteriormente se observa con claridad cuando se trata de políticas vinculadas a la obra pública, como es el caso del AT y A+T.

En el Programa AT, es el nivel local el que define (con aprobación del MDS) los módulos de las obras que se ejecutarán o las tareas que realizarán los cooperativistas en el distrito. Esto significa una expansión de los proyectos de obra pública (de poco tamaño y complejidad) y una ampliación de agentes para la realización de trabajos a cargo del municipio, siempre con la total financiación del Poder Ejecutivo nacional.

Con el A+T, el nivel local adquiere la potestad de definir cuáles serán las zonas prioritarias del distrito (siempre y cuando cumplan con las condiciones técnicas que establece el Programa) para la ampliación del servicio de agua potable o desagües cloacales.

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 preestablecido⁴³.

II. 4. b. 3. Selección de los destinatarios

Vinculado con la *definición de proyectos o acciones*, se encuentra la capacidad de *seleccionar los destinatarios* de cada programa, en el marco de los criterios definidos por el nivel nacional. Este *elemento* le otorga un nivel de discreción y un margen de acción al *componente* local por sobre el nacional, a partir de que son los *organismos ejecutores* en los tres programas analizados los que seleccionan a los futuros destinatarios, siempre y cuando cumplan con los requisitos formales de la población objetivo de cada programa.

En el Programa AT, el MDS y los gobiernos municipales detectan a la población susceptible de participar en el programa, mediante datos de vulnerabilidad social provenientes de planes o programas cooperativos previos, visitas y relevamiento de los barrios más críticos y bases de datos de los municipios para preseleccionar a los candidatos, entre otros métodos. El MDS verifica los criterios de elegibilidad de los candidatos individualmente y cruza 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 chequear que cumplan con los requisitos.

En el caso del A+T, es función de los *organismos ejecutores* (los municipios) la selección de los integrantes de las cooperativas (16 ciudadanos desocupados o integrantes de planes sociales) que realizarán las obras de ampliación de la red de agua potable.

Con el JMMT, las y los jóvenes serán convocados a participar del Programa por la Oficina Municipal de Empleo y se les brindará información acerca de sus principales características. La programación de la convocatoria se definirá en función de la cantidad

⁴³ Cuando se aborde el elemento tipificación de proyectos o acciones se profundizará sobre esta idea.

de jóvenes relevados en el municipio y la capacidad diaria de atención que tenga la OEM a los efectos de realizar la incorporación de las personas al Programa.

En las tres formulaciones, este elemento aparece en el nivel local y asigna a los *organismos ejecutores* la posibilidad de seleccionar a los destinatarios que integrarán los proyectos o las acciones de las políticas. Esto les genera un “beneficio extra” a los gobiernos locales, ya que no solo se ven beneficiados por las obras que resultan de la implementación de los programas, sino que además en estos podrán incorporar integrantes y erigirse como interlocutores entre las políticas y el destinatario. Un lugar nada despreciable, en términos de gestión, gobernabilidad y sustentabilidad política.

II. 4. b. 4. Operativización de proyectos o acciones

Según puede desprenderse del análisis de la matriz, en las tres políticas al nivel local le son asignadas (entre otras) tareas de puesta en marcha y seguimiento de los programas. Una distribución interna de funciones, que vincula su accionar al “día a día” de las políticas. La propia definición de organismos “ejecutores” los releva de las instancias de formulación y de definición, para vincularlos fuertemente a la operativización de las políticas.

En el caso del A+T, el lugar del nivel local está estrechamente vinculado a la gestión operativa del Programa, ya que entre sus tareas principales están: la adquisición de materiales, herramientas y demás elementos; la supervisión técnica y económica de la ejecución de proyectos; efectuar las rendiciones contables; remitir al MDS la información para efectuar las liquidaciones; contratar el Seguro de Responsabilidad Civil; asegurar que las áreas donde se realizan las obras se encuentren debidamente dispuestas; y rendir cuentas a los organismos pertinentes. Estas tareas generaron requerimientos de gestión por parte de los gobiernos locales, que debieron organizar mecanismos y procesos propios que involucraron a diversas áreas municipales (Cippecc, 2012).

El Programa A+T tiene una distribución similar de funciones; y las concernientes a su operativización están vinculadas con el nivel local⁴⁴.

En el caso del JMMT, las acciones son diferentes, el nivel local se vincula mayormente a la difusión y a la incorporación de jóvenes y a la implementación de un esquema local de prestaciones de apoyo a la formación y a la inserción laboral. De la misma manera, debe garantizar administrativamente que los destinatarios sean dados de alta y cobren los incentivos monetarios asignados por el Programa.

Si bien es lógico interpretar que la *operativización de proyectos o acciones* funciona como otro elemento de distribución interna de funciones y de refuerzo en la relación asimétrica que impone el nivel nacional hacia adentro de los NDG, se cree que de la misma forma se lo debe analizar como un modo particular de articulación para la gestión de la política, en el que los dos *componentes* se necesitan/benefician mutuamente para poder desplegarla territorialmente.

II. 4. c. Elementos que integran el componente tecnologías de gestión.

En el capítulo anterior se describieron las *tecnologías de gestión* —el tercer *componente* de este trabajo— como el conjunto de mecanismos, procedimientos y normas formales e informales construidos y utilizados por los actores intervinientes. Estos elementos tienen la particularidad de atravesar internamente todo el dispositivo, moviéndose indistintamente entre los dos niveles que lo componen (el nacional y el local), pero respondiendo a un esquema táctico de refuerzo estratégico del cual forman parte. Es decir, no se trata de instrumentos “neutrales” en el funcionamiento de los NDG sino todo lo contrario, funcionan como refuerzo de quien le impone el sentido estratégico. En el

⁴⁴ Ver Matriz Analítica del NDG.

caso que se presenta en estas páginas, al tratarse de una relación (entre el nivel nacional y el local) claramente asimétrica, las tecnologías de gestión funcionan como refuerzo de dicha asimetría potenciando las intenciones del nivel con mayor capacidad de influencia hacia el interior de los NDG.

II. 4. c. 1. Tipificación de proyectos o acciones

La *tipificación de los proyectos o las acciones* es otro de los elementos que expresa el alto grado de acumulación de poder en el componente nacional. 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.

Esta tipificación es evidente en el JMMT, cuando desde su formulación se define un circuito operativo de prestaciones⁴⁵, que no solo establece el tipo de acciones que llevará a cabo la OME, sino que define una secuencia predeterminada (no sin su justificación). El hecho de atar el beneficio económico de los jóvenes adherentes al programa a la participación de las acciones tipificadas refuerza claramente el elemento.

En el A+T es mucho más claro, 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

⁴⁵ Ver matriz analítica de los NDG.

tipo de acciones o proyectos por financiar, sino que se establecen su extensión por módulo, los materiales que se utilizarán y los plazos máximos.

“El Programa financiará bajo la modalidad de subsidio, la ejecución de proyectos de obras de expansión del servicio de agua potable en módulos de alrededor de los cinco mil metros (5000 m) de red y las respectivas conexiones domiciliarias. Para la ejecución de estas se podrá utilizar PVC o PEAD, según sea más conveniente en cada caso, de acuerdo con criterios técnicos. El plazo de obra se fija en ciento cincuenta (150) días corridos, contados a partir del día de la fecha de inicio de la obra” (ENOHSA, Agua + Trabajo, Reglamento Operativo, 2010, p. 13)

Con el AT sucede algo similar. Pero en este caso, además de prescribir el tipo de proyectos o de acciones que pueden realizar las cooperativas por módulos asignados mediante el acuerdo con MDS (saneamiento, infraestructura urbana, mejoramiento de espacios verdes, infraestructura comunitaria, viviendas, mejoramiento habitacional y del hábitat), tipifica las actividades que no pueden ser desarrolladas. *“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 tercericen servicios”* (MDS, Guía Informativa sobre el PIST, 2010).

Este elemento explicita la capacidad del nivel nacional a la hora de determinar la oferta de una política estatal, o sea el tipo de respuesta que se implementará. Pero también esta tecnología de gestión cuenta con la capacidad de estructurar la demanda sobre esta.

Es decir, la distribución de poder interna de los NDG le permite al nivel nacional imponer un formato de solución a un problema y, a la vez, delimitar la demanda sobre la cuestión que aborda la política al tipo de solución que esta propone. Sobre esto se volverá más adelante, pero se trata de uno de los “efectos” más importantes de este tipo de dispositivos. Principalmente, porque esconde la trama de poder que los sostiene. Ya que no solo quita de la discusión la potestad sobre la tipificación de la política, sino que fundamentalmente posibilita que nadie discuta su existencia.

II. 4. c. 2. Mecanismos de afectación de los destinatarios

Dentro de las tecnologías de gestión utilizadas en los NDG, el mecanismo de afectación tiene la función táctica de impactar directamente en los destinatarios finales de las políticas. Si bien los tres programas diseñaron instrumentos diferentes para este elemento, se trata siempre de elementos mediante los cuales los destinatarios son incorporados a las políticas. Sin duda, el formato que adopta este elemento determina (en gran medida) el tipo de vínculo que el destinatario tiene con la política, y la forma en que se incorpora a ella.

El Programa A+T utiliza como instrumento de afectación de los destinatarios las Cooperativas de Trabajo (2036) de dieciséis (16) integrantes, y que son conformadas mediante la regulación o el asesoramiento del INAES. Las cooperativas son responsables de la construcción de las obras y estarán obligadas al cumplimiento de los requisitos que le impone el ENOHSA (rendición de cuentas, avances de obra, liquidación de salarios de sus integrantes, entre otros). El mecanismo de desafectación de los integrantes es el mismo para todas las cooperativas de trabajo que se rigen por el INAES.

En el caso del AT, el instrumento es similar, aunque la cantidad de participantes de cada cooperativa asciende hasta sesenta (60) personas. La gran diferencia, a los

términos de esta investigación, es que el ingreso económico de cada cooperativista se lo deposita el MDS en una cuenta bancaria personal. En este caso, la desafectación de los integrantes del programa (si no es por incorporación al mercado laboral formal) debe responder a razones fundamentadas por la unidad ejecutora municipal (inasistencias reiteradas, incumplimiento de pautas de trabajo, etc.), y no es de fácil ejecución. Lo complejo del mecanismo de desafectación tiene su fundamento en impedir que intermediarios entre el destinatario y el programa utilicen la capacidad de “dar de baja” como instrumento de extorsión.

En el caso del Programa JMMT, el mecanismo de afectación es de carácter individual, ya que se trata de un Convenio de Adhesión⁴⁶ que firma el/la joven directamente con el Programa. Por medio de este, el destinatario asume que conoce y acepta las normas que regulan el Programa (Resolución MTEySS N° 497/08 y sus normas reglamentarias), es decir las responsabilidades o las condiciones que determinan la posibilidad de participar en él y acceder a sus beneficios.

No es objetivo de este trabajo analizar cómo los instrumentos descritos impactan de diferentes formas en la gestión de las políticas ni el modo de participación de los destinatarios en ellas. Pero sí describir cómo esta *tecnología de gestión* cumple con el rol de refuerzo de la posición táctica del nivel nacional. Esto porque si bien es potestad del nivel local la selección y la incorporación de los destinatarios a las políticas, la presencia de estos mecanismos (cooperativas, convenios, etc.) pone en relación directa al destinatario con el responsable último de la política, y a la vez lo hace evidente. En otras palabras, a las cooperativas les paga 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;

⁴⁶Ver Convenio de Adhesión al Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”.

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, es un *elemento* que funciona como refuerzo de la presencia del nivel nacional en el territorio, ya que interviene en un espacio reservado para el nivel local como es el de intermediación entre la política y el destinatario.

II. 4. c. 3. Sistema de control

De la misma forma que con los *elementos* anteriores, el *sistema de control* es parte del esquema que refuerza la posición táctica del nivel nacional, por tratarse de una tecnología que, puesta en juego, interviene en el territorio, ejerce el control sobre los proyectos o las acciones y concentra las decisiones finales en el nivel superior.

En el Programa AT, estos mecanismos de control son SIEMPRO⁴⁷, 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 este caso, las universidades nacionales son incorporadas por medio de convenios para dicha tarea y responden directamente a la unidad ejecutora del AT creada en el MDS.

En el JMMT el control de las acciones implementadas por parte de los *organismos ejecutores* está a cargo de la Coordinación de Seguimiento Técnico, Supervisión y Fiscalización, dependiente de la Secretaría de Empleo del MTEySS. En algunos casos es la GECAL (instancia regional del Ministerio) la encargada de detectar irregularidades o incumplimientos.

⁴⁷ El SIEMPRO (Sistema de información, monitoreo y evaluación de programas sociales) es un Programa dedicado a diseñar e implementar sistemas, destinados a producir información que permita diagnosticar la situación socioeconómica de la población y efectuar análisis útiles para la formulación de políticas.

En el caso del A+T, el ENOHTA podrá solicitar cualquier tipo de información complementaria que considere pertinente, además de las establecidas en el Reglamento Operativo del Programa. A su vez, el ENOHTA se reserva el derecho de inspeccionar y supervisar la adquisición de los materiales financiados y todos los aspectos técnicos y operativos que a ella se refieren. Asimismo, el ENOHTA y los organismos de contralor nacionales podrán auditar todos los aspectos contables- financieros del organismo ejecutor directamente referidos con el subsidio otorgado.

Es interesante observar cómo en las tres formulaciones aparecen tecnologías de gestión encargadas del control de las políticas, cuyo trabajo se realiza exclusivamente en el territorio, pero que dependen política y administrativamente de ministerios nacionales. La funcionalidad del *elemento* 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.

II.5. El rol del Gobierno Provincial en el funcionamiento del NDG

La participación (y el modo de participar) que tienen los gobiernos provinciales en el funcionamiento de los NDG es un elemento imposible de soslayar. No solo por la relevancia institucional y política que tienen estos, sino especialmente porque da muestra del impacto que tuvo en el tipo de articulación intergubernamental la implementación de los NDG. Además, en el caso del presente trabajo, es sumamente interesante y necesario analizar y describir el modo en que es incorporado el Gobierno Provincial en el funcionamiento de los NDG por tratarse de la provincia de Buenos Aires, con lo que esto implica en términos políticos y de gestión.

Tanto en las formulaciones de los programas analizados como en la matriz analítica de los NDG, la autoridad provincial es incorporada (menos en el caso del JMMT)

como “posible” *organismo ejecutor*. El sentido de las comillas se intentará explicar más adelante, pero un primer elemento sobre el cual es necesario detenerse es la forma en que se igualan los dos niveles de la administración pública (a pesar de sus diferencias de escala y relevancia) en el planteamiento de las políticas. Tanto en el A+T como en el AT, se estipula que el *organismo ejecutor* son las provincias o los municipios indistintamente, que entonces comparten las atribuciones y las responsabilidades que les fueron atribuidas por el nivel nacional a los *organismos ejecutores* en su formulación. En el caso del programa JMMT directamente se excluye el nivel provincial como posible organismo ejecutor, y se determina que son las Oficinas Municipales de Empleo el instrumento válido para la ejecución de la política.

Otro elemento que debe tenerse en cuenta a la hora de analizar el rol de los gobiernos provinciales en el funcionamiento de los NDG es la posibilidad/capacidad de que puedan participar indistintamente de la gestión de las políticas cualquiera de los niveles predeterminados. Es decir, no es necesario que el Gobierno Provincial haya acordado su incorporación a la política para que un gobierno municipal sea incluido en ella. Esto pone en evidencia la transformación que tuvo el histórico papel de mediación que tenían los gobiernos provinciales entre el Estado nacional y los municipios. Papel que le otorgaba a los gobernadores (y en algunos casos a senadores y/o diputados nacionales) un espacio de “juego” y articulación política nada despreciable en la relación con el poder central y especialmente con los gobiernos locales. A la vez, resignifica 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 las políticas los gobiernos provinciales y los municipios no solamente son “igualados” por el Estado nacional, sino que los dos niveles tienen la posibilidad de transformarse en *organismo ejecutor*. Esto le permite al nivel

nacional, además de definir las atribuciones de la instancia de aplicación, determinar qué actor institucional se incorpora (o no) a la gestión del programa. En este escenario, la forma y el rol que tuvo (y tiene) el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en el funcionamiento de los NDG presentan particularidades en las que es necesario detenerse⁴⁸.

En el Programa JMMT aparece el Gobierno Provincial como un posible organismo interviniente (junto con municipios, sindicatos, instituciones de formación profesional, etcétera). Sin embargo, en la coordinación de acciones con el MTEySS, este define terminantemente en el Reglamento Operativo del programa lo siguiente:

“El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo se implementará en el territorio a través de las Oficinas de Empleo de la Red de Servicios de Empleo, las cuales actuarán en forma coordinada con las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral y con los Organismos Públicos de Empleo Provinciales”. (Reglamento Operativo JMMT, MTEySS: 2009)

De las tres políticas analizadas, el programa JMMT es el único que excluye al Gobierno Provincial como posible organismo ejecutor, relegándolo a una instancia de coordinación con los propios organismos descentralizados del MTEySS, como son las GECAL y las Oficinas Municipales de Empleo del nivel local. En este caso, el gobierno municipal aparece como escenario privilegiado para la implementación de la política y el

⁴⁸ En este apartado se describirá y analizará el “rol” que le otorga la formulación de las políticas (y la construcción de los NDG) al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la implementación de las mismas. En otro capítulo se evaluará el impacto que tuvo en los organismos provinciales la puesta en funcionamiento de los NDG.

desarrollo de sus acciones, relegando al Gobierno Provincial (incluido su Ministerio de Trabajo) a una instancia de “coordinación”, sin especificar en su Reglamento Operativo la modalidad de esta. Si bien la forma en que impacta esta definición en los organismos provinciales vinculados a la temática del empleo es tarea de otro capítulo, la propia formulación plantea una exclusión de estos en instancias de gestión importantes. Es evidente que la capacidad de despliegue territorial con la que cuenta la estructura técnico-administrativa del MTEySS favorece el desarrollo de un esquema “casi propio” de implementación. Es necesario recordar que hasta los *organismos ejecutores* (las Oficinas Municipales de Empleo) pueden pertenecer orgánicamente a la estructura municipal, pero dependen en algún grado de las instancias ministeriales para desarrollar sus acciones.

El Programa A+T es un ejemplo de lo que se describió anteriormente, en relación con las formulaciones en las cuales se establecían como “posibles” *organismos ejecutores* a los niveles de gobierno municipal y provincial indistintamente. En su propio Reglamento Operativo, señala que “el Gobierno Provincial y/o Municipal será el ejecutor de las obras. Participa como impulsor de los proyectos de expansión de los servicios y actuará como Titular del Subsidio” (ENOHSA, 2004). Pero lo interesante, en relación con la participación de los gobiernos provinciales en el NDG, no solo es este mecanismo de “igualación” entre dos instancias de diferente peso en términos políticos y de gestión. En un trabajo sobre el A+T realizado por Rossi⁴⁹, 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 del 2003 se efectúa un acto político en el Partido bonaerense de La Matanza presidido por el Presidente

⁴⁹ Rossi, Mariano (2011)

Néstor Kirchner y funcionarios vinculados a la Cartera del Ministerio de Planificación Federal, Inversión Pública y 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: 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: 11)

En sus comienzos el Programa se implementó exclusivamente en el distrito de La Matanza, para después expandirse a varios municipios del GBA. Es decir, que originariamente se trató de una política de impacto territorial que necesitó para su implementación de una articulación entre los actores locales (municipio y organizaciones sociales con presencia en la zona), la empresa prestataria y el Estado nacional, con clara prescindencia del Gobierno Provincial. Si bien luego es incluido como posible organismo ejecutor, la génesis de la política no solo aclara sus objetivos iniciales, sino que grafica cómo es posible gestar una política pensada únicamente con actores locales y el nivel nacional, sin necesidad ni obligación de articular acciones con el Gobierno Provincial, pese a tratarse también de su territorio de injerencia.

Por último, queda analizar el rol de la Provincia en la implementación del Programa AT. La primera etapa de este Programa comienza a ejecutarse en el 2009, y toma como universo inicial de aplicación los distritos del Gran Buenos Aires y alrededores en peor situación en tanto sus indicadores de pobreza y de desocupación, en los cuales se distribuirán los primeros 100.000 puestos de trabajo creados por medio de la conformación de las cooperativas. Un trabajo del CIPPEC⁵⁰ sobre la implementación del AT en el distrito de Esteban Echeverría ayuda a determinar el modo en que el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires se vincula a la gestión de una política que impactó tan claramente en las agendas municipales, especialmente en el GBA. Si bien la formulación de la política define a las provincias, los municipios, las federaciones o las mutuales como posibles *organismos ejecutores*, el trabajo antes mencionado muestra, rotundamente, mediante un gráfico, el rol que les cabe a los diferentes actores institucionales en la implementación concreta del programa.

⁵⁰ Boix, María Victoria; Fernández, Juan Pablo; Marazzi, Vanesa: "Implementación del Programa Argentina Trabaja en Esteban Echeverría. Sistematización de la experiencia", Documento de Trabajo N°60, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2011.

Cuadro 3



Fuente: CIPPEC (2011)

Se consideró interesante incluir el gráfico como un elemento descriptivo del modo en que el Gobierno Provincial participa de la gestión de una de las principales políticas que despliega el Estado nacional en el territorio y de mayor impacto en las agendas locales. En él, se explicita cómo el Gobierno de la Provincia de Buenos Aires solo 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.

Para el próximo capítulo queda la tarea de medir el impacto que tuvo la implementación y la puesta en funcionamiento de los NDG en las instancias provinciales de gobierno. Este apartado solo busca describir cuál es el rol que le es asignado al Gobierno Provincial en las formulaciones de las políticas abordadas, y su vínculo con la dinámica de gestión propuesta por los NDG.

II.6. Recapitulando

En el marco teórico del presente trabajo se afirmó que un dispositivo implica líneas de fuerza que van de un punto singular a otro formando una trama o red de poder, de naturaleza esencialmente estratégica. Esto supone cierta manipulación de relaciones de fuerza, ya para desarrollarlas en una dirección concreta, para bloquearlas, para estabilizarlas o para utilizarlas, entre otras cosas. Esta característica “productiva” de los dispositivos es la que se intenta desentrañar en este capítulo.

Con la *matriz analítica de los NDG*, se pudo observar cómo a las tres políticas analizadas era posible desarmarlas —con fines analíticos— en los mismos *componentes* y *elementos*, a pesar de tratarse de programas con objetivos distintos y que dependían de tres ministerios con misiones diferentes. Pero en relación con los objetivos de esta investigación, es claro que el hecho de descomponer y de analizar los tres programas por medio de la matriz analítica nada dice sobre el funcionamiento de los NDG y sus efectos. Para poder descifrarlo, fue necesario abordar cada *elemento* y su función dentro de los NDG como instancia material del *componente*. El análisis sobre el funcionamiento de cada uno de los *elementos* y el rol que tienen en relación con el posicionamiento táctico de los *componentes* describe el modo y el lugar donde se materializa (en término de gestión de las políticas) esta relación de poder asimétrica entre niveles. De la misma forma, permite reflexionar sobre quién define el tipo de política que se va a implementar y su destinatario; cómo se reparten las funciones, los recursos y las responsabilidades de gestión; quiénes controlan a quiénes, y quiénes responden ante quiénes; cómo también, qué actores se incluyen y a cuáles se los excluye de la gestión de las políticas. Por otro parte, al describir el funcionamiento interno de los NDG y la forma en que operan sus *elementos* y *componentes*, se da cuenta de los roles, los saberes y las prácticas que se van construyendo y poniendo en juego en la implementación de la política. Relacionado con

esto, en el quinto apartado se hizo foco en el tipo de rol que tuvieron (y tienen) los gobiernos provinciales (en este caso el de la Provincia de Buenos Aires) en las políticas estatales analizadas, y por ende en el funcionamiento de los NDG.

Por último, queda señalar como cierre del capítulo que, así como el dispositivo tuvo efectos en la relación vertical entre el Estado nacional y los gobiernos locales (también en el nivel provincial), de la misma manera impactó en el estilo de gestión de estos últimos. Investigar la forma en que influyó en los municipios a la hora de definir su agenda de gestión, implementar sus políticas territoriales, configurar su diseño institucional y construir espacios de articulación intergubernamental es la tarea que ocupa el capítulo siguiente.

Capítulo III: Descripción y análisis del impacto de los Nuevos Dispositivos de Gestión en las instancias locales a cargo de la implementación de las políticas analizadas

III. 1. Introducción

El objetivo de este tercer capítulo es analizar y describir el modo en que impactaron los Nuevos Dispositivos de Gestión (NDG) no solo en las gestiones municipales sino también en el modo en que se reconfiguró la articulación con el Estado nacional.

Como instrumentos de recolección de datos, y en el marco del paradigma cualitativo de la investigación, se realizaron una serie de entrevistas a informantes claves⁵¹, cuya elección fue determinada por criterios de accesibilidad. Dichos informantes son funcionarios municipales (con importantes niveles de responsabilidad en la implementación de las diferentes políticas analizadas) de cinco municipios del conurbano bonaerense⁵². En la serie de entrevistas, el objetivo fue profundizar en los aspectos relacionados con los NDG, especialmente en lo que se refiere al impacto local de sus principales características y funcionamiento, sin ahondar en los aspectos generales de la gestión de los respectivos programas.

III. 1. a. El trabajo de campo

Un primer elemento para tener en cuenta a la hora de justificar la elección de desarrollar la tarea de campo es la reconfiguración del rol y el papel que tuvieron (y tienen) los municipios, no solamente en el escenario de la gestión de las principales

⁵¹ Las entrevistas han sido grabadas en audio y transcritas posteriormente para un análisis del contenido del discurso. Se realizaron durante el año 2013 entre los meses de Marzo y Julio.

⁵² El nombre de los municipios, como el de los informantes, se mantiene en reserva por un acuerdo de confidencialidad previo a la realización de las entrevistas.

políticas desplegadas por el Estado nacional, sino también como actores de importancia creciente en el territorio de la política. El presente trabajo ensaya explicaciones sobre este punto, y la misma definición de los NDG con la incorporación de los municipios como instancias locales de implementación (nivel local) podría ser una, pero la elección obedece no solamente al hecho de tratarse de una instancia que forma parte del funcionamiento interno de los dispositivos, sino principalmente a la intención de aportar a la comprensión de este proceso en los municipios.

De la misma forma sucede con la definición espacial que se estableció para esta tarea (algunos municipios del conurbano bonaerense), ya que si bien tiene un alto grado de influencia, la posibilidad de accesibilidad a los informantes claves, la relevancia política-administrativa de estos fue un elemento central a la hora de definir la estrategia de investigación. Se tomó la definición de **conurbano bonaerense** propuesta por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Dicho organismo en la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) presenta 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, como puede verse en el cuadro 3⁵³.

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:

⁵³ Ver Anexo INDEC (2003) Agrupamiento de partidos (conurbanos) establecidos por la EPH para los partidos del Gran Buenos.

- % 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 conurbano. 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 habitantes⁵⁴ y pertenece al Conurbano 3 (CB3).

⁵⁴ Sobre la base de datos del Censo Nacional de Población, Hogar y Vivienda 2010 (Censo 2010, INDEC).

- Municipio 2 (M2): es un distrito con más de 300.000 habitantes y pertenece al Conurbano 3 (CB3).
- 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)

La selección de los informantes claves 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 de los gobiernos municipales involucradas en los diferentes programas impulsados por el Estado nacional. Secretarios, directores y coordinadores que fueron entrevistados⁵⁵ con la intención de obtener información sobre el impacto de los NDG, de boca de los propios actores locales involucrados. 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 / 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.

⁵⁵ Las entrevistas fueron realizadas entre los meses de Marzo y Agosto del 2013

- 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 / 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 / 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.

Respecto de los materiales de trabajo, los datos obtenidos en las entrevistas realizadas se han analizado atendiendo a las referencias de los funcionarios sobre diferentes temas inherentes a la conceptualización que se hace del NDG en estas páginas, como: el funcionamiento de las instancias locales como *organismos ejecutores*; el rol que

cumple la tipificación en la definición del tipo de acciones o proyectos que se van a implementar en el nivel local; el impacto de la implementación de los NDG en la agenda, la dinámica institucional, y en el grado de importancia institucional de las instancias locales de gestión involucradas; la incidencia de los *mecanismos de control*; los nuevos espacios de articulación entre el Estado nacional y los municipios resultado de los NDG; y por último el rol del Gobierno Provincial en este esquema de gestión.

III.2.a. El funcionamiento de las instancias locales como *organismos ejecutores*

En el capítulo anterior, se definió el elemento *Organismos Ejecutores (OE)* como una instancia de gestión dedicada a la operativización de las políticas, fuertemente vinculada al “día a día”, y desde la cual se generan la mayoría de las acciones a nivel local. De la misma forma, se señaló como uno de los atributos principales de este elemento la importancia de su vínculo y anclaje territorial. Si bien los gobiernos municipales aparecen como las instancias “naturales” para cumplir con esta función dentro del NDG, en los distritos donde se investigó el origen y la constitución de los OE los resultados fueron diversos. Surge de este trabajo en el territorio, y resulta interesante para el análisis, la manera en que la constitución de instancias locales de implementación de las políticas (en este caso OE) lejos de responder a un diseño único, tiene la particularidad/capacidad de constituirse a partir de diferentes espacios e instancias de gestión. La presente indagación por los OE de las políticas analizadas da muestra de las diferentes realidades institucionales que presentan en cada municipio y de los diferentes modos en que se constituyeron en los distintos programas. Ahora bien, según se desprende de la mirada de este trabajo acerca de los NDG, esto más que interpretarse como un signo de debilidad estratégico del dispositivo se entiende como una “habilidad” del NDG para

operar en los diferentes territorios y contextos, sin perder su particular funcionamiento estratégico y sentido productivo.

A continuación, se describirán y analizarán las principales características que fueron adoptando los *organismos ejecutores*, constituidos en los territorios para la implementación de las tres políticas abordadas por esta investigación.

En el caso del Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMMT), la conformación de los OE (en los tres municipios donde se investigó la implementación del Programa) 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 Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de Nación) mediante su Oficina de Empleo Municipal inscrita orgánicamente en la Secretaría de Desarrollo Económico Local, Producción y Empleo municipal. El formato, las tareas que desarrollan y parte de su personal son definidos y financiados por el MTEySS, pero el OE depende administrativa y políticamente del gobierno local. En este caso, el Municipio funciona claramente como instancia de implementación del Programa, atribuyéndose su “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 Municipal de Empleo, 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, los que tratamos con la gente somos nosotros”.

(JMMT /M1)

Si bien este tipo de conformación del OE resulta el más previsible a la luz de la conceptualización de los NDG realizada en estas páginas, los resultados de la presente tarea de campo 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 el cual el JMMT funciona 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 es mínima.

“La relación es entre nuestra coordinadora y la GECAL⁵⁶ del Ministerio, no con el municipio. Como programa “Jóvenes” estamos bastantes 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)

⁵⁶ Vale la pena recordar que la Gerencia de Empleo y Capacitación Local, es un organismo regional que depende del MTEySS.

Queda expuesto en el ejemplo cómo la instancia local de implementación del JMMT puede pertenecer o no a la dinámica institucional del municipio, lo que deja al descubierto la posibilidad/capacidad de los NDG para conformar instancias de gestión en el territorio sin necesidad de incorporarse al entramado del gobierno local. Esto si bien habla del “ambiguo” lugar institucional que los municipios tienen en el desarrollo de esta política, mucho más dice del sentido estratégico y productivo de los NDG. Por esto último se resalta la posibilidad de parte de los NDG de constituir *organismos ejecutores* por dentro o por fuera del entramado municipal y la capacidad de lograrlo prescindiendo de él.

Otra cuestión interesante para analizar es la forma y el modo en que los gobiernos locales se fueron incorporando a estas tres políticas que el Estado nacional implementó. Un ejemplo de esto es el Programa Agua más Trabajo (A+T): en la investigación realizada en tres municipios del conurbano bonaerense se encontraron diferentes formas de incorporación del nivel local a la política.

“Nosotros nos encontramos con el Plan... Fuimos a ver qué había, llegamos a AySA y nos plantean “Acá hay un plan que nació con el presidente Kirchner que no sabemos por qué no se puso en práctica en su municipio”. Nos empezaron a explicar que era con cooperativas, etc. Nos comentan el marco del plan y nos preguntan: “¿Ustedes creen que al Intendente le puede interesar?”. Dos meses después estábamos iniciando la primera obra de conexión de agua potable en el distrito”. (A+T /M1)

En este municipio, al tratarse de una gestión que se inició tiempo después de la puesta en marcha del A+T, los funcionarios “se encontraron” con el programa. Lo

interesante no es solamente el modo en que se incorporaron a la política, sino cómo la distribución de roles que establece el dispositivo permite la conformación de instancias locales de aplicación en poco tiempo y sin demasiada calificación técnica y operativa. Sobre este punto se volverá más adelante.

Con el Programa Argentina Trabaja (AT) sucedió algo diferente al 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. Posterior a la firma del convenio marco con el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS), todos los municipios involucrados conformaron Unidades Ejecutoras Locales (UEL) para hacerse cargo de la gestión del Programa y su articulación con el nivel nacional. En este caso, el modo en que se dio la incorporación a la política fue bastante similar en todos los distritos, lo que resulta importante analizar es el hecho de que en todos los casos indagados la distribución de roles y tareas hacia adentro de los NDG fue preestablecida por la formulación del Programa, reforzada por la práctica concreta de gestión y nunca puesta en cuestionamiento por ninguno de los actores a cargo de la implementación, a pesar de tratarse de instancias de gobierno de importante peso institucional como son los gobiernos municipales (especialmente los del conurbano bonaerense).

“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 dure el módulo, los municipios renuevan y renuevan, por eso la gente sigue cobrando”. (AT /M1)

Por medio de los diferentes testimonios de los funcionarios locales, quedó claro cómo adaptaron o modificaron su organigrama institucional (creando nuevas instancias de gestión como las UEL) y se incorporaron a la gestión operativa de la política en poco tiempo. Tarea que realizaron sin mediar cuestionamientos sobre el diseño y el lugar que tenían al respecto. Es importante recordar que la primera etapa del AT incorporó en pocos meses a casi cien mil cooperativistas en los municipios del Gran Buenos Aires. Esto significó que la unidad ejecutora local le garantizara a cada uno: 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. Es decir, 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.

“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)

Otra de las características de los *organismos ejecutores* descrita en el capítulo anterior y que se confirmó en el trabajo de campo (sin distinción de la política analizada) fue 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 los OE en instancias de gestión sumamente “interesantes” para los municipios debido a la posibilidad concreta de articular con el territorio las acciones que las políticas traen consigo. Algunos ejemplos concretos de esto último son:

A) La definición sobre el lugar en donde se realiza una obra: “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).

B) La selección de los destinatarios de las acciones de las políticas: “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).

C) La participación en la definición final de las acciones, incorporando o modificando algunos elementos de las políticas: “Algunos municipios crearon cooperativas de trescientos trabajadores para masificar. Al Ministerio le servía porque era

poca la partida de materiales (ya que eran módulos de mantenimiento de la vía pública), y a los municipios también, para dar mayor cobertura y ampliar la base de trabajo territorial” (AT /M1).

D) Traducción política local de la política nacional⁵⁷:

“Hay vecinos que piensan que es el municipio el que pone la conexión con el agua, porque el programa no se conoce mucho (distinto es el caso del Argentina Trabaja). 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 /C2) Si surge algún problema con algún pibe que no cobra o porque no empiezan los cursos, etc., a los chicos siempre se les explica que si bien el municipio es parte del programa, el responsable final es el MTEySS”. (JMMT /M2)

Una vez enumeradas las características fundamentales que encontramos en nuestra investigación sobre los *organismos ejecutores*, se está en condiciones de adelantar algunas conclusiones iniciales sobre el lugar que ocupa este *elemento* en el funcionamiento de los NDG. Los OE funcionan como “puertas de acceso” y “base material de implementación” de las políticas del Estado nacional en el territorio. Esto los transforma en un espacio estratégico, tanto para el nivel nacional como para el local.

⁵⁷ Sobre el concepto de traducción local de la política nacional se profundizara en las Conclusiones finales.

Desde el punto de vista de los gobiernos municipales, resulta evidente cómo su incorporación en estas instancias de los NDG 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. Si bien al concepto de “traducción local de la política” se lo desarrollará con mayor profundidad en las conclusiones finales, las funciones que el nivel nacional les atribuye a los OE los transforman en espacios más que interesantes para los gobiernos locales, que aparecen como instancias “naturales” de implementación local. Pero los resultados de la presente investigación dieron cuenta sobre la capacidad/posibilidad de los OE de constituirse a partir de diferentes formatos y con distintas formas de articulación con el gobierno local. Esto último ubica a los OE no sólo como elementos importantes para los municipios sino también para la impronta que desee otorgarle el nivel nacional a la política y para el funcionamiento estratégico de los NDG. Los diferentes modos de articulación entre la política y los gobiernos municipales revelan el modo en que estas instancias de gestión (los OE) pueden trabajar en la implementación de un programa con relativa prescindencia de los gobiernos locales. La constitución de OE financiados y diseñados 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, y cuyo vínculo con el gobierno local no es condición obligada o necesaria para implementarla— describe cómo los OE son instrumentos centrales para garantizar el despliegue territorial de las políticas del nivel nacional más allá de la participación (o no) de los gobiernos locales. A partir de lo dicho, se podría concluir que los OE se constituyen en importantes elementos no sólo para los municipios, que ven en el manejo de este elemento posibilidades de gestión, sino que aparecen como posibles soportes tácticos y materiales del nivel nacional

ante la necesidad de garantizar sin mediaciones el despliegue y el impacto territorial de sus políticas.

III. 2. b. El rol que cumple la *tipificación* en la definición del tipo de acciones o proyectos que se implementan en el nivel local

En el apartado sobre tecnologías de gestión desarrollado en el capítulo anterior, se describió la capacidad de la *tipificación de proyectos o acciones* para imponer, mediante una especie de “menú desplegable”, una oferta de posibles acciones y estructurar la demanda sobre la política. Es decir, por un lado determina cuáles acciones o proyectos podrían implementar los *organismos ejecutores*, y por otro, estructura la demanda por parte de los OE o los destinatarios de la política estableciendo un espacio para la negociación, totalmente demarcado por los límites que este mismo elemento impone.

“Podemos discutir los cupos de ingreso al programa, ahora, que se puedan inscribir chicos de más de 25 años no da ni para plantearlo. El Programa es así. Lo mismo pasa con el POI, la negociación siempre es por la cantidad de sedes y cursos que se abren, pero el Programa le exige el chico que primero haga el POI para cobrar la ayuda económica”. (JMMT /M3)

La *tipificación de acciones o proyectos*, como toda tecnología de gestión, funciona dentro de los NDG como un instrumento de refuerzo táctico del componente para el que “opera”. En el caso de la tipificación, se trata de una tecnología que se presenta como parte del diseño de la política y en muchos casos, más que un obstaculizador, es

visto por los funcionarios locales como un instrumento que simplifica y facilita la implementación de un programa.

“El Ministerio te presenta diez tipologías, y vos elegís entre ellas. Queda en vos que tengas creatividad y te muevas dentro del marco. Un ejemplo, dentro del módulo “Mantenimiento de la vía pública”: podés pintar cordones o hacer refugios de colectivos (donde tenés que producir y armar un taller de soldadura). No te podés ir del marco, pero el marco es manejable”. (AT /M5)

“El Jóvenes es un programa muy estructurado, el pibe entra, hace el POI, y después las derivaciones están claramente preestablecidas (formación profesional, terminalidad educativa, microemprendimientos, taller de búsqueda laboral, etc.). Al ser un programa masivo ayuda para 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)

“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)

Resulta evidente que la relación asimétrica y desbalanceada que atraviesa el vínculo entre el nivel nacional y el local⁵⁸ impone límites a la capacidad de negociación del nivel local y amplía el margen de acción del Estado nacional. Del mismo modo, es interesante observar cómo los funcionarios que integran los OE no solamente no cuestionan los “límites” (a la posibilidad de definir localmente el tipo de acciones o proyectos que se implementarán) que impone la tipificación, sino que en algunos casos lo resaltan como un facilitador de la gestión local de los programas. Un dato esclarecedor de esto último fue el tipo de respuesta que se encontró al interrogar a los funcionarios de los OE sobre la posibilidad de que sean los municipios los que reciban la partida presupuestaria del nivel nacional y diseñen el tipo de política para implementar en su territorio:

“Es interesante la pregunta porque nunca me la había hecho. Y... para mí el plan A+T es bueno, lo marca la eficacia en la implementación y los resultados. Podés meterle algún retoque, pero algún retoque de forma nomás”(A+T /M1)

“No sé, la verdad es que nos complementamos con el Estado nacional, y las cosas son más fáciles. En el conurbano las cosas se dan de forma diferente. Es muy difícil en nuestros municipios,

⁵⁸ Ver Capítulo II.

que los recursos son escasos, nos pongamos hablar de presupuesto”. (A+T /M4)

“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)

En la serie de entrevistas de este trabajo, no sólo ningún funcionario planteó alguna disconformidad con la *tipificación* que impone el nivel nacional sobre el tipo de acciones o proyectos, sino que en algunos casos hasta se sorprendieron por no haberse cuestionado nunca el tema.

“El JMMT nos plantea como una derivación después del POI, los clubes de búsqueda de empleo. Por muchas cuestiones, nunca funcionaron. Nosotros siempre intentamos buscarle la vuelta para que funcionen, lo que nunca hicimos fue cuestionar la necesidad de que estos existan”. (JMMT /M3)

Cuando se definió en estas páginas la *tipificación de acciones o proyectos* como un elemento central dentro del componente *tecnologías de gestión*, se señalaba su particular modo de “naturalizar” la oferta de posibles acciones de un programa (oferta

estructurada). Esto le permite al nivel nacional impactar directamente en la agenda local, definiendo el tipo de respuesta que se implementará en el territorio. Lo más interesante es la manera en que distrae la discusión sobre cómo se define la oferta de lo posible. Este punto se profundizará más adelante.

III. 2. c. El impacto de los NDG en la agenda, en la dinámica de gestión y en el grado de relevancia institucional de las instancias locales involucradas

En este apartado el objetivo es analizar y describir el impacto que tuvo la incorporación a los NDG de instancias locales de gestión (en el caso de este trabajo, OE) tanto en la conformación de sus agendas y en el desarrollo de sus capacidades de gestión, como en su revalorización política e institucional dentro de las estructuras de gobierno que forman parte.

Con respecto a la conformación de sus agendas, su condición de OE brindaba argumentos para sospechar que al encontrarse afectados a la implementación de una política nacional, la mayor parte de sus actividades estaban directamente vinculadas a la misma. Un dato que sorprendió es que en la mayoría de los casos la estructura orgánica municipal de la cual dependía el OE (unidad ejecutora, secretaría, dirección, etc.) también iba a ser absorbida por la dinámica de las políticas nacionales implementadas, reduciendo su agenda a la gestión casi excluyente de estas. No es extraño que las unidades ejecutoras locales tengan exclusiva dedicación a la implementación del AT ya que fueron creadas por exigencia del propio programa, pero resulta llamativo 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), o cómo se crearon estructuras ad hoc de importancia para la implementación (casi exclusiva) del programa A+T.

“Nosotros desde la Secretaría de Aguas y Saneamiento, solo nos dedicamos al Programa A+T. El Intendente nos pidió que pongamos todo el personal y el esfuerzo en esto, para tratar de llegar a que a ningún vecino le falte agua potable en la casa”.
(A+T /M1)

“En la Oficina Municipal de Empleo implementamos todos los programas que baja el MTEySS, fuero de esto no hay otros programas desde el municipio para esta temática”. (JMMT /M1)

“Yo recién asumía, estaba en Obras Públicas, era un asesor del Secretario. No existía ninguna Dirección de Aguas en el organigrama. No pasaron diez días de la asunción, 20 de diciembre, y me dicen que me ponga a trabajar con la gente de Aguas Argentinas. Hoy quienes gestionamos el A+T tenemos rango de Secretaría”. (A+T /M4)

Es altamente significativo ver cómo desde los gobiernos locales se fue adaptando su diseño institucional (creando secretarías, unidades ejecutoras, reasignando personal y recursos, etc.) a las necesidades que traían consigo la gestión operativa de las políticas emanadas desde nivel nacional. Es decir, municipios de importante peso político y administrativo (especialmente los del segundo cordón del GBA) fueron adaptando sus agendas y sus diseños institucionales a las exigencias de implementación de políticas impulsadas por el nivel nacional en temas tan importantes como el empleo juvenil, la ampliación de la red de agua potable y el desarrollo de obra pública local por medio de

un programa de ingreso social con trabajo. Este punto es nodal en las conclusiones finales del presente trabajo, y se intentará profundizarlo. En este sentido, también es interesante remarcar que **la incorporación de las instancias locales a los NDG como OE tiene efectos profundos y concretos en la definición del tipo de respuesta que un municipio impulsa en su territorio, definiendo (o redefiniendo) su agenda y readecuando su diseño institucional.**

Otro elemento que surge de esta investigación es la forma en que dichas instancias locales de implementación (OE) por medio de su incorporación en los NDG aumentaron significativamente sus posibilidades/capacidades de gestión, sin la necesidad de contar con grandes equipos de gestión (numéricamente hablando), agentes especializados en la problemática que se va a encarar, importantes volúmenes presupuestarios, a pesar de tratarse de temas de abordaje complejo y de programas que apuntan al impacto masivo.

“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 inscriptos en la plataforma”.
(JMMT /M2)

“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)

“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)

“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)

“El presupuesto básicamente lo pone Nación, desde el municipio solo estamos nombrados tres personas que son de cargo político. Pero la plata importante es del Estado nacional”. (A+T /M1)

Esto último brinda elementos para inferir que el tipo particular de funcionamiento que proponen los NDG, así como su capacidad para la distribución de roles y de funciones entre los diferentes niveles, permite que las instancias que tienen a su cargo la operativización de las políticas puedan incorporarse sin la necesidad de contar con una estructura de gestión importante (personal, presupuesto, especialización en la temática, diagnósticos previos, etc.). Lo que podría tratarse de un elemento central a la hora de explicar cómo los NDG lograron un rápido despliegue territorial y un desarrollo masivo de sus políticas, incorporando a instancias locales que no contaban con demasiada *expertise* en la materia y estructuras de gestión importantes.

Otro de los efectos que tuvieron los NDG sobre las áreas de gestión local involucradas en la implementación de los programas fue un fuerte aumento del peso administrativo y político hacia el interior de la estructura municipal.

“Totalmente, le dio un volumen. Antes teníamos cuatro personas y ahora somos casi treinta, con más de cinco oficinas. Oficina técnica, equipo contable, otro jurídico, dos camionetas Ranger, dos camiones cero kilómetro, taller de ploteos. Un convenio con el Ejército, donde tengo un sector del batallón para uso de las cooperativas. Hoy tenemos un presupuesto mayor que una secretaría. Esta evolución está directamente vinculada al programa”. (A+T /M4)

“El municipio lo tomó muy en serio a este programa, hoy somos una secretaría. Hoy cualquier problema que hay con el agua, somos nosotros el nexo político entre AySA, el municipio y los vecinos. Todo problema que hay y tiene que ver con el saneamiento cae acá”. (A+T /M1)

“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)

Es importante resaltar el modo en que los gobiernos locales, al incorporarse en la implementación de estas políticas como OE, amplían los límites y el volumen de su agenda de gestión desplegando en su territorio políticas de transformación concretas para problemáticas de importante complejidad (como son la ampliación del servicio de agua potable, el desempleo juvenil y una política de obra pública e ingreso social con trabajo), sin la necesidad de contar con importantes estructuras y presupuestos de gestión. El saldo es sin duda favorable, solo queda en el haber la forma en que son determinadas extralocalmente sus agendas, sus instrumentos de gestión, varias de sus políticas territoriales y la definición estratégica de estas. Es necesario abordar este punto incorporando otros elementos de análisis, como la capacidad o la posibilidad que tendrían los municipios para transformarse en “administrador de flujos”⁵⁹ y darle un sentido y una impronta local. Esta tarea se realizará en el último capítulo, destinado a las conclusiones finales.

III. 2. d. El impacto de los *mecanismos de control* en las instancias de implementación local de las políticas

En el Capítulo II se vio que todas las políticas analizadas tienen definidos en sus formulaciones *mecanismos de control* de aplicación territorial y que, en todos los casos, dependen política y administrativamente de algún ministerio del Estado nacional. Este elemento es de suma importancia para el desarrollo estratégico de los NDG ya que se trata de una tecnología que, puesta en juego, interviene en el territorio y ejerce un importante

⁵⁹ El concepto de “administrador de flujos” se desarrollara con mayor profundidad en las reflexiones finales.

control sobre los proyectos o las acciones. De la misma forma, se trata de una tecnología de gestión que aumenta el volumen del nivel nacional, debido a que su dinámica interna concentra las decisiones finales en el nivel superior de los NDG. Esto último aparece claramente en los testimonios de los funcionarios de los *organismos ejecutores* locales cuando hacen referencia a la importancia que tienen los *mecanismos de control* en la gestión cotidiana de la política, así como en el tipo de relación que se establece entre los dos niveles del dispositivo.

“Si la obra no está ejecutada como debe estar, no se paga. Si no está el certificado de prueba hidráulica, no se paga. Es decir, dependemos de la aprobación de la obra para el cobro o su continuidad”. (A+T /M1)

“La rendición de cuentas tiene que ser muy “prolijita”. Te dejo hacer lo que quieras con el presentismo, vos elegís a los destinatarios, hacé las obras que quieras, pero si no rendís correctamente, no se renueva el programa. Ahí son muy duros”.
(AT /M1)

“El Ministerio tiene un equipo que trabaja en conjunto con la unidad ejecutora del municipio, es decir que los municipios no hacen nada que no se pueda rendir”. (AT /M2)

“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)

“Nunca sentí mucha presencia del MTEySS. En los POI casi nunca vinieron a evaluarlos, es como que nos dejan hacer. El filtro pasa por la plataforma. El pibe que está en la plataforma y cumplió con los requisitos casi siempre cobró; mientras presente el CUIL, tenga la edad y esté impactado en la plataforma en algunas de las acciones, el Ministerio deposita la plata todos los meses”. (JMMT /M3)

Como se desprende de los testimonios anteriores, los *mecanismos de control* son tecnologías gestión que no solamente le garantizan al nivel nacional una herramienta de contralor sobre el cumplimiento de metas, requisitos, logros, obras, etc., sino que principalmente refuerzan (mediante esta operación) los límites impuestos por la formulación de las políticas. Si bien existe una zona por la cual los OE transitan sin demasiados controles⁶⁰, este tipo de diseño de los *mecanismos de control* confirma la sospecha de que para el nivel nacional el control es otro elemento que ayuda a garantizar el rumbo estratégico que se determinó para la política. En otras palabras, es posible para los OE intervenir en los contenidos que se dan en el POI del JMMT, pero no en la limitación de la edad (de 18 a 25 años) que impone el programa, porque la plataforma del

⁶⁰ Especialmente todo lo que tenga que ver con la posibilidad de intermediación y traducción local de la política.

Ministerio no los toma si no se encuentran en esa franja etaria. Es posible “manejar” la asistencia diaria de los cooperativistas del AT, lo que no se puede hacer es rendir una obra que no haya sido aprobada por la unidad ejecutora sobre la base de los módulos predeterminados por el Programa. No existe control sobre la forma en que las cooperativas se equipan y organizan el trabajo para realizar las obras de conexión domiciliaria de agua potable en el A+T, solo se controla que el proyecto tenga el certificado aprobado de finalización de obra, no sólo para cobrar sino para continuarlo.

Para finalizar el apartado es necesario incluir un dato que surgió en el trabajo de campo y completa el presente análisis sobre el funcionamiento de este elemento y el impacto en los OE. Si bien los *mecanismos de control* refuerzan la capacidad del nivel nacional de determinar rumbos estratégicos de las políticas, no están exentos de tensiones y fisuras cuando se los pone en “juego” (como ninguno de los elementos que componen los NDG). En la “arena” donde se materializa la gestión de la política, ninguno de los elementos que componen los NDG permanece infalible y responde en toda su dimensión a los objetivos sobre los cuales fueron formulados. Aparecieron de manera reiterada testimonios que confirmaron la existencia de “fisuras” en la implementación de los NDG, que le posibilitan a los *organismos ejecutores* cierto grado de discrecionalidad (aunque muy limitado) en el cumplimiento territorial de los lineamientos de la política.

“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)

“Si hay un correlato con la realidad, se pueden introducir cambios. El Ministerio lo que quiere es hacer la pequeña obra necesaria. Nosotros habíamos solicitado un módulo para refaccionar una salita barrial, nos lo aprobaron. Con el material, pintamos gran parte de un club y le reparamos la vereda. La rendición la hicimos por la salita, y la auditoría del Ministerio se fijó que la salita estuviera en condiciones. Pero no pueden saber si a vos te alcanzó para hacer otra obra, es imposible”. (AT / MI)

Los testimonios no solo confirman cierto grado de discrecionalidad en la implementación territorial de la política, sino que principalmente añaden características interesantes para completar la definición sobre el funcionamiento de los NDG, incorporando la existencia de “fisuras” (resultado de la materialización de las políticas en el territorio), lo que vuelve a corroborar el dinamismo interno que contienen estos dispositivos.

III. 2. e. La construcción de nuevos espacios de articulación entre el Estado nacional y los municipios producto de los NDG

Cuando en el capítulo anterior se hacía referencia al *marco institucional* y la *estructura de funciones*, se puntualizó la importancia que tiene para el nivel nacional contar con estructuras propias (ministerios nacionales en la mayoría de los casos) que le permitan tanto el control político de las funciones de mayor importancia para la implementación de la política, como un alto grado de coherencia interna entre las diferentes instancias de gestión. De la misma forma, se resaltó el papel que cumplen los *organismos ejecutores* como instancias locales cuya principal función es garantizar el

impacto y el despliegue territorial y su gestión operativa. Si bien en las formulaciones de las tres políticas analizadas aparecen instancias de gestión destinadas a la articulación entre el nivel nacional y el local, a partir de los testimonios recogidos se puede confirmar que la gestión cotidiana fue procesando este vínculo novedoso (debido a la ausencia de intermediación del Gobierno Provincial) construyendo espacios, tanto formales como informales, que le permitieron “administrar” la relación entre estos dos niveles de gobierno.

“Hay varios espacios de relación con el Ministerio de Desarrollo Social. El orgánico es con la unidad ejecutora nacional del AT, pero informalmente se habla con distintos funcionarios. Hay referentes políticos, referentes territoriales, técnicos, todos con distintos roles”. (AT /M5)

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

“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 llama al Ministro y listo”. (JMMT /M1)

La cantidad de municipios que tiene la Argentina, y en particular la provincia de Buenos Aires, podría justificar la dificultad que tienen las instancias ministeriales para establecer un ritmo propio de gestión y articulación “ordenada” con los gobiernos locales. Se afirma esto porque en varios de los testimonios los funcionarios locales nos resaltaron la importancia que tiene para la implementación y para la gestión de las políticas el trabajo que se realiza desde “abajo hacia arriba”, volcando la responsabilidad por el ritmo de gestión en los actores locales. Es decir, son los funcionarios locales los más interesados en sostener el ritmo de trabajo, y a la vez los principales responsables para lograrlo. Vale la pena aclarar que todo esto no transcurre sin fuertes negociaciones. Es más, el carácter altamente “político” de estas instancias de articulación las torna en escenarios privilegiados para la negociación, en todo el sentido de la palabra.

“Si vos gestionás, la Nación escucha, pero tenés que gestionar. Si solo te sentás en tu oficina, no avanza. Nosotros tuvimos que ir y volver a ir a al Ministerio, pelearnos, negociar, aflojar, hasta que fuimos generando una confianza en el trabajo tan fuerte, que ahora ya casi funciona solo. Es parte de los intereses que vos vas a pelear”. (A+T /M4)

“Hacés un montón de cosas, y a veces por una firma de alguien del Ministerio no sale. Te tira todo abajo, y terminás poniendo la cara vos. A uno ya le salen callos en la cara. Me tengo que pelear con un compañero del Ministerio, que es laburante como yo, que me dice que la culpa la tienen otros. Muchas veces es falta de decisión política”. (JMMT /M2)

De la misma forma, 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.

“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”. (A+T /M1)

“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”. (AT /M1)

Es necesario volver a afirmar que si bien estas instancias (y las políticas analizadas) incorporan al nivel local en índices de gestión importantes, ubicándolos como interlocutores privilegiados de políticas del Estado nacional 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 delimita el margen de acción de cada nivel⁶¹.

Por último, y a modo de cierre, quedan algunas definiciones sobre lo escrito en este apartado:

- A. Estos espacios de articulación entre niveles que se fueron construyendo (formal e informalmente) en el marco de los NDG no modifican la relación claramente asimétrica que involucra al nivel nacional y el local, pero le permiten a este último convertirse en interlocutor privilegiado de políticas del Estado nacional, incorporando al principal escenario de la gestión de políticas nacionales a funcionarios locales, especialmente a los intendentes.
- B. Este mecanismo de articulación, lejos de ser resultado exclusivo de una estrategia planificada (especialmente por parte del nivel nacional), es parte de la trama social que atraviesa al Estado y en la que afinidades políticas, culturales, de cercanía, etc., cumplen un rol fundamental para la comprensión de su dinámica.
- C. A la vez, se trata de instancias en las que la negociación, la disputa, los conflictos, la defensa de diferentes intereses y necesidades de gestión, entre otras cosas, son parte de la definición y de la redefinición permanente de los roles de cada nivel

⁶¹ Este punto fue abordado en profundidad en el Capítulo II.

en cada contexto, así como de las fisuras que contiene el funcionamiento de los NDG.

III. 3. El rol del Gobierno Provincial en el marco de los NDG

Cuando en el capítulo anterior se hizo referencia al rol (que en el funcionamiento de los NDG) ocupa el Gobierno Provincial, llamaba la atención el modo en que esta instancia de gobierno es “igualado” en la formulación de las políticas con los gobiernos locales, como posibles *organismos ejecutores*. Es decir, no solamente son “igualados” por el Estado nacional sino que además se abre la posibilidad de que cualquiera de los dos niveles se transforme indistintamente en OE. De esta forma, el Gobierno Provincial (con la importancia que esta instancia tiene política y administrativamente) era desplazado de su histórico lugar de intermediación entre el Estado nacional y el territorio, por los gobiernos municipales. La presente investigación no solo confirmó esto último, sino que además permitió corroborar la existencia de una especie de *by pass* político-administrativo que conecta sin mediaciones las políticas del Estado nacional y sus instancias de implementación en el nivel local. Esta idea fue profundizada en el apartado anterior; lo que toca describir y analizar en este es la mirada que tienen los actores entrevistados sobre el lugar que ocupa el Gobierno Provincial dentro de los NDG.

En una de las entrevistas, tocó conversar 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, interesó el testimonio por tratarse de un testigo clave de la génesis de la política, es decir, un testimonio revelador sobre cómo se decidió que actores institucionales participarían en ella y cuál sería su rol en esa implementación.

“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 los giren a los municipios, mmm...” (A+T /M5)

En el mismo tono se expresa la totalidad de los funcionarios locales entrevistados sobre el rol del Gobierno Provincial en las tres políticas analizadas:

“Con la Provincia no tenemos relación, y eso que existe un Ministerio de Trabajo provincial. La relación es Nación y Municipios. Solo 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)

“¿La Provincia? Afuera 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 interesante para analizar el hecho de que a pesar de contar la Provincia de Buenos Aires con ministerios con clara incumbencia sobre los temas abordados por las políticas analizadas, no hayan existido instancias o acciones de articulación (o por lo menos de participación) de organismos provinciales. Mucho más llamativo es que en la misión o en la agenda de los ministerios de la Provincia existan objetivos o programas que abordan temáticas muy semejantes a las de las políticas nacionales, cuando no las mismas⁶². Esto refuerza la idea de *by pass* político/administrativo para con el Gobierno Provincial. Se fueron desarrollando ya 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. Objetivo que podría justificar (en términos pragmáticos) la idea de priorizar a los municipios como instancias de implementación de las políticas. Ahora bien, no hay razones de importancia que justifiquen la decisión político-administrativa de excluir de un lugar de importancia al Gobierno Provincial en el caso de las políticas analizadas. En un trabajo de investigación anterior a este⁶³, se dio cuenta de un antecedente concreto sobre este tipo de diseño y de formulación de políticas que priorizaban las instancias locales de implementación (en ese caso, sin diferenciar entre gobiernos municipales y ONG) por sobre las instancias provinciales de gobierno. No es intención de este trabajo profundizar los antecedentes de este corrimiento de los gobiernos provinciales de la centralidad en la intermediación política entre el nivel nacional y el local, pero sí

⁶² 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/>

⁶³ Ver Gradin & Tiranti, 2012.

describirlo y analizarlo dentro del funcionamiento de los NDG. Profundicemos esto último.

A partir de la mirada propuesta sobre los NDG, es posible entender las razones de carácter estratégico que el nivel nacional tiene para privilegiar las instancias locales de implementación, en la búsqueda de garantizar impacto y despliegue territorial además del control político sobre la definición y gran parte de la ejecución de la política. En el mismo sentido, el *marco institucional y la estructura de funciones* (entre muchos elementos) le permitieron al nivel nacional retener en instancias propias (en este caso los organismos que dependen de ministerios nacionales) las principales instancias de gestión de las políticas, y por medio de la definición de OE, descargar la operatividad de estas en el territorio. Sin duda, queda pendiente profundizar la investigación sobre cuáles fueron las decisiones tácticas que fueron relegando al Gobierno Provincial antes de la configuración de los NDG, para desprender algunas conclusiones sobre las intenciones políticas de estas. Pero existe un dato imposible de soslayar al describir el funcionamiento de los NDG: no solo existen dos niveles priorizados, sino principalmente existen dos niveles “beneficiados”. Porque mientras el nivel nacional construye base material para el despliegue de sus políticas (determinando el tipo de respuestas, controlando su implementación, estructurando la oferta y la demanda, etc.) y se erige como elemento central en la definición sobre lo que pasa en el territorio, los municipios ven fortalecidas sus agendas y sus capacidades de gestión, mientras se involucran en el más alto nivel de la gestión de las políticas del Estado nacional. Ambos niveles se complementan en necesidades y en beneficios. La situación presupuestaria y fiscal de la Provincia de Buenos Aires le impide constituirse en un polo atractivo (como sí lo es actualmente el Gobierno Nacional) para cientos de municipios urgidos por la necesidad de responder a demandas cada vez más complejas y sin una estructura económica dispuesta para

garantizarlas. Recuperar la centralidad en la intermediación entre los municipios y el Estado nacional podría disimular esta carencia. Pero en la política, como en la vida, a los espacios no se los reclama, se los conquista.

III. 4. Recapitulando

Fue objetivo del presente capítulo analizar y describir el impacto que tuvieron los NDG no solo en las instancias locales de implementación sino también en la construcción de espacios de articulación entre el nivel nacional y el local. A diferencia del Capítulo II, en el que se trabajó desde un plano puramente conceptual, en este capítulo se edificaron reflexiones a partir de los resultados obtenidos en el trabajo de campo (sobre cinco distritos del conurbano bonaerense), en el cual se entrevistó a funcionarios municipales con responsabilidades concretas en la gestión de las tres políticas analizadas.

Los testimonios dieron cuenta de las diferentes posibilidades institucionales que tienen los *organismos ejecutores* para constituirse, y cómo esta dañaba la exclusividad de los gobiernos municipales para erigirse como instancias naturales de aplicación territorial. Es más, la existencia de diferentes esquemas de articulación entre los OE y el entramado de los gobiernos municipales confirmaron esto último como así también la capacidad/posibilidad de las instancias de implementación local (y de los NDG) para adaptarse a diferentes contextos y escenarios institucionales. También se pudo dar cuenta de cómo los municipios realizaron —en el marco de la implementación de las políticas— un despliegue de gestión importante sumado a un profundo proceso de readecuación de sus organigramas institucionales, sus prioridades de gestión, sus agendas, sus políticas de gobierno y sus instrumentos de articulación con el territorio.

De la misma forma, se observó cómo los OE funcionan como “puertas de acceso” y “base material de implementación” de las políticas del Estado nacional en el territorio.

Esto los transforma en espacios sumamente importantes tanto para el nivel nacional como para el local. Desde el punto de vista de los gobiernos municipales, resulta evidente que su incorporación en estas instancias de los NDG les posibilita un espacio concreto de gestión de políticas nacionales, que suma volumen a su agenda local y los posicionan en un lugar privilegiado de intermediación entre las políticas del nivel nacional y el territorio. A la vez, aparecen como posibles soportes tácticos y materiales del nivel nacional en su necesidad de garantizar (sin mediaciones) el despliegue e impacto territorial de sus políticas, así como el impacto directo en la agenda local y la posibilidad de influir fuertemente en la definición sobre el tipo de respuesta que se va a implementar en el territorio.

Durante el desarrollo del capítulo se fue aportando datos que confirmaron cómo en el funcionamiento de los NDG no solo existen dos niveles “priorizados”, sino que principalmente existen dos niveles “beneficiados”. Ambos niveles se complementan en necesidades y beneficios. Esto último sirvió como un elemento explicativo para comprender parte del corrimiento del histórico rol de intermediación entre el nivel nacional y el territorio de los gobiernos provinciales. De la misma forma, justificar en parte el *by pass* político-administrativo que se entiende se le aplica al Gobierno Provincial.

En el siguiente (y último) capítulo se presentarán las reflexiones finales de este trabajo de investigación, se intentará arribar a algunas conclusiones en la búsqueda de producir pequeños aportes al tema investigado.

CAPÍTULO IV: Conclusiones finales

A modo de cierre de este trabajo, se realizarán algunas consideraciones finales con el objetivo de articular varios de los conceptos centrales desarrollados, pero buscando un entramado conceptual que permita (de forma sintética) divisar sus “nudos” principales.

La presente investigación se encuentra enmarcada y contextualizada en un proceso de profunda recuperación de la centralidad estratégica del Estado nacional. Proceso que tiene entre sus factores determinantes la capacidad de despliegue y el impacto territorial de sus políticas. Dicho objetivo se logra con la imprescindible incorporación de instancias locales de implementación. Tales instancias muchas veces son reservadas (aunque no exclusivamente) a los gobiernos municipales, que fueron incorporados por medio de la gestión local de muchas de las políticas del Estado nacional (algunas fueron centro de este trabajo, como los programas A+T, AT y JMMT). Se analizaron estas políticas estatales desde el concepto de nuevos dispositivos de gestión, no solamente por su particular tipo de funcionamiento táctico o el entramado de poder que atraviesa y articula sus elementos, sino principalmente por su “sentido” estratégicamente productivo.

En este marco, la incorporación de los gobiernos locales como responsables finales de la operatividad territorial de la gestión de las políticas tuvo un impacto importante tanto en la composición de sus agendas, como en sus diseños institucionales (especialmente en la reformulación de sus organigramas), en la definición de sus instrumentos de vinculación con el territorio y en la reconfiguración de sus instancias de articulación con los niveles superiores de la administración pública.

Este proceso de fuerte impacto sobre el nivel nacional y el nivel local trajo como uno de sus principales “efectos” el corrimiento del Gobierno Provincial de su histórico papel de intermediación entre ambos niveles, para asignarle un lugar de relativa importancia en términos de gestión de las políticas. Es posible justificar este efecto en la

necesidad estratégica del Estado nacional de determinar fuertemente el tipo de políticas que se despliegan en el territorio. Esto termina reconfigurando verticalmente el modo de relación intergubernamental entre los tres niveles de la administración pública. Por lo menos (y vale la aclaración) en el caso de las políticas analizadas en la presente investigación.

Los resultados positivos que obtiene el Estado nacional en el marco de la emergencia de los NDG y los obtenidos por los gobiernos locales al incorporarse a ellos fueron desarrollados en estas páginas. Ahora bien, dentro de los impactos que dejaron los NDG en los municipios, aparecen elementos que interesa analizar, a modo de aporte y reflexiones finales. Se verán algunos.

A lo largo de este trabajo, se describió la manera en como los NDG impactaron en los municipios especialmente en:

A. Sus agendas, aumentando su volumen, pero condicionando claramente las políticas que se van a implementar. Se han descrito casos en los que se puede observar cómo en algunas áreas de gobierno sus agendas fueron fuertemente condicionadas por la aplicación (en muchos casi exclusiva) de programas nacionales.

B. Su diseño institucional, especialmente con cambios en sus organigramas, buscando la manera de adaptarlos a las necesidades que los NDG traían consigo. De la misma forma, estos espacios vinculados a los NDG obtuvieron un impacto positivo en la valorización político/administrativa que estos detentaban hacia el interior de sus estructuras de gobierno.

C. Su rol en la gestión de las políticas de aplicación territorial: se les otorgó un perfil claramente operativo y vinculado a la implementación cotidiana, y se les negó la participación en instancias de formulación y diseño.

Una primera mirada podría señalar cómo los niveles de “autonomía” de los municipios, en términos de capacidad para la definición sobre cuáles y cómo son sus políticas (lo cual no es menor), son fuertemente restringidos en el funcionamiento de los NDG. Este funcionamiento le permite al nivel local pequeños márgenes de acción y discrecionalidad en la implementación territorial de las políticas, pero les asigna un perfil de gestión puramente operativo. A su vez, esto último estaría fuertemente condicionado por la capacidad (o la incapacidad) presupuestaria que tienen los gobiernos locales para la producción de políticas “propias” de relativa importancia, y por la clara asimetría que condiciona la relación entre los niveles nacionales y locales dentro de los NDG. En un balance costo/beneficio, estos efectos sobre la gestión municipal serían parte de los costos que asumen las instancias locales (con gusto o no) como contrapartida de los beneficios antes desarrollados. Pero esta mirada no es la del presente trabajo, se profundizarán las razones de ello.

Una de las intenciones de esta investigación fue describir no solamente la forma en que el Estado nacional fue recuperando su centralidad estratégica en la definición de las principales políticas por desplegarse en el territorio —mediante la emergencia de los Nuevos Dispositivos de Gestión—, sino principalmente la manera en que edificó la “plataforma material” (imprescindible) para su propia reconstrucción. En este punto radica la importancia de las instancias locales de implementación, ya que no sólo le garantizaron al Estado nacional despliegue y territorialidad para sus políticas, sino que además, mediante su incorporación a los NDG, se involucró a los municipios al entramado táctico de una profunda mirada estratégica. Es posible coincidir en que fue sin concederles demasiados espacios de autonomía, pero (también es verdad) que con altos grados de participación. Participación “densa” y profunda, condensada en dos conceptos

como la “traducción local de la política nacional” y el rol de “administrador de flujos”, vertidos anteriormente sin mayor desarrollo y que se pretende profundizar a continuación.

Un concepto mencionado en el anterior capítulo fue el de traducción local de la política nacional. Si bien la idea de lo “local” fue ampliamente desarrollada en este trabajo, el concepto de “traducción” lo tomamos en referencia a la definición que brinda el diccionario del verbo “traducir” (Convertir, mudar, trocar. Explicar, interpretar). Esta operación se realiza porque a lo largo de la investigación fue posible observar con claridad la existencia de un espacio sumamente “interesante” que tenían los municipios dentro del funcionamiento de los NDG, relacionado con el vínculo entre la política y el territorio. Este lugar de intermediación entre la acción concreta que la política realiza y su destino o destinatario 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. Si a esto se suma la existencia de algunos “márgenes” (aunque pequeños) en los NDG dentro de los cuales es posible imprimir una impronta local a las acciones o a los proyectos que tienen las políticas, se estaría en condiciones de asegurar la presencia de espacios de participación importantes, que refuerzan un perfil de gestión que se va configurando en los municipios en la actualidad. De la misma forma, se trataría de un elemento central a la hora de comprender la fortaleza de este vínculo entre el nivel nacional y el local, en el marco de los NDG.

Por otro lado, cuando se analizaron anteriormente los procesos que impactaron fuertemente (a partir de la década de los noventa) sobre los gobiernos locales, se mencionaban las Reformas del Estado, el proceso de “municipalización de la crisis”, y la complejización de la sociedad y sus demandas, y se incluía en ese listado la influencia

que tuvo una mirada “prometeica” del concepto de desarrollo local en la definición del rol que (para sus defensores) le cabía a los municipios en el marco de la globalización y del predominio del modelo neoliberal en la Argentina a finales del siglo pasado. Esa mirada consideraba a los gobiernos locales como actores centrales en la planificación de un desarrollo endógeno (“desde abajo”) que permita limitar los efectos de la globalización frente a la retirada de Estado nacional del centro de la escena. Es decir, como se citó en el primer capítulo, el municipio como control de su propio destino.

Los NDG permiten observar cómo se fueron construyendo políticas desde el Estado nacional, que fueron creando y recreando una trama entre diferentes elementos, por la cual circula y se procesa el poder, pero principalmente se despliegan y desarrollan prácticas de gestión de un gran dinamismo interno y verificada potencia productiva. Por otro lado, mediante los NDG es posible observar cómo distintos actores institucionales con profundas diferencias en sus tradiciones, culturas institucionales, historias y prácticas de gestión, entre otras, confluyeron en una dinámica que absorbió sus debilidades o diferencias, permitiéndoles alcanzar resultados más que interesantes. Sin duda, la capacidad estratégica de los NDG traccionó a los diferentes actores hacia objetivos comunes y marcó el ritmo de la gestión cotidiana, así como de la misma forma incorporó y administró las diferentes dinámicas, capacidades o necesidades de cada actor institucional involucrado. Un balance para nada despreciable, en términos de eficiencia y de calidad en la gestión de las políticas. Pero hay otro elemento en la configuración de los NDG que funcionó como articulador interno (y externo también): la decisión (y principalmente la construcción de las condiciones que la sustentan) de poner el Estado al servicio de un proyecto nacional que dotó de sentido estratégico (y por ende táctico también) a los NDG, sellando sus grietas y fortaleciendo sus objetivos, y que funcionó

como sustrato ideológico e instrumento de acumulación política hacia adentro y también hacia afuera del dispositivo.

Para finalizar, las últimas reflexiones de este trabajo se dedicarán a la “puesta en juego” del concepto administrador de flujos. Por un lado, este concepto intenta describir la forma en que son involucrados (y muchas veces atravesados) los gobiernos locales por el despliegue de las políticas del Estado nacional y la difusión de los NDG; por otro, busca proponer un sentido diferente al rol que tienen los municipios en este escenario. Con “flujos” se da cuenta de un esquema de intervención y de impacto territorial por parte de un abanico de políticas que emanan desde el nivel nacional, que involucran a los municipios o (muchas veces) sólo los atraviesan. Políticas nacionales que los funcionarios municipales no conocen y que esperan su destino en oficinas ministeriales, excursiones de funcionarios locales por los ministerios nacionales buscando programas que se puedan “bajar” a sus territorios, políticas similares que responden a ministerios diferentes, políticas similares que responden a diferentes niveles de la administración pública, políticas que se implementan en los distritos sin articulación con el municipio, entre otros ejemplos, forman parte de la escena cotidiana de la gestión local, y de los “flujos” a los que se hace referencia.

El concepto de administración de flujos busca potenciar el rol de los municipios dentro de los NDG asumiendo un rol “catalizador” de los flujos que el nivel nacional (y el provincial también) proponen, reordenando la oferta en el territorio y resignificando sus sentidos, para dotar de impronta local a una o a más políticas estatales. Es decir, no es imposible pensar que distintas áreas de un municipio involucradas en la implementación de diferentes políticas extralocales puedan articular los proyectos o las acciones que estas proponen y vincularlas a un mismo programa y a una misma población objetivo. Para ser más concretos, no es descabellado que sean las diferentes áreas

municipales vinculadas a la implementación de políticas extralocales las que tengan la tarea de vincular/catalizar/administrar las diferentes acciones o los proyectos que contienen las distintas políticas, y orientarlas hacia una misma población objetivo. Construyendo un programa unificado (formulado localmente) que permita desplegar sobre un mismo sector (poblacional o geográfico) un “menú” importante de herramientas concretas vinculadas a diferentes áreas (como podrían ser el deporte, la salud, el trabajo, la educación, la obra pública, etc.), pero evitando la dispersión y favoreciendo el contacto con el destinatario. Resignificando el concepto de “ventanilla única”, y apropiándose desde la gestión municipal de la potestad de definir el sentido de las políticas que se implementan a nivel local.

Administrador de flujos es entonces la capacidad que tienen los gobiernos locales para apropiarse de las políticas de implementación territorial y articularlas con otros programas de diferentes ministerios y/o niveles de la administración pública. También, y mediante un proceso de “traducción local de la política”, la capacidad de reorganizar los recursos extralocales para construir una propuesta propia hacia el territorio, mucho más amplia y masiva, sin la necesidad de contar con un presupuesto importante ni con un equipo demasiado numeroso y altamente cualificado, y, principalmente, optimizando esfuerzos en el marco de una estrategia nacional.

El desafío que queda pendiente es la construcción de herramientas “concretas” de gestión (especialmente para el nivel local), a partir de este trabajo de investigación. Para que la conceptualización de los nuevos dispositivos de gestión propuesta, más que ser una tarea de puro cumplimiento académico, se transforme en el piso conceptual para el diseño de nuevos instrumentos que impacten en la gestión cotidiana. Que el desafío esté en parte incumplido obliga a continuar profundizando la investigación. Profundizando, pero por el mismo camino.

Bibliografía.

ABAL MEDINA, Juan Manuel (2009). “La cooperación intergubernamental en Argentina: mejor estado y mejor democracia”. *Revista Reforma y Democracia*, 44, 203-204.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (2003): Estudio introductorio en “La hechura de las Políticas” A. Villanueva (Comp.) 2da. Antología Edic. Porrúa, México

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F (2007): Estudio introductorio en Aguilar Villanueva (Comp.) “Problemas públicos y Agenda de gobierno, (tercera antología) Ed. Miguel Ángel Porrúa, México, 2da. Reimpresión

AGAMBEN, Giorgio (2005) “¿Qué es un dispositivo?” conferencia UNLP disponible en <http://www.trelew.gov.ar/web/files/LEF/SEM03-Agamben-QueesunDispositivo.pdf> obtenido el 23 de Junio de 2012.

ARROYO, Daniel (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina*. D. García Delgado (ed.), pp. 315-328. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

BERNAZZA, Claudia (2005). “Los municipios en la Argentina: mitos, realidades y desafíos institucionales pendientes”. 2005:1-15. Disponible en: <http://www.claudiabernazza.com.ar>, consultado Mayo de 2013.

BERNAZZA, Claudia (2005: b). “El paradigma del desarrollo local: virtudes y contradicciones del modelo municipal de los noventa”. *Revista RAP Buenos Aires*, Año III, N° 32, noviembre de 2005. 2005:1-15. Disponible en: <http://www.revistarap.com.ar/web724/rap/derecho/DOCUMENTOS/+AUTOR1,1465/+REVISTA,RBSAS/+CA,1CNT0054015150000/1CNT0054015150000.html> Consultado en Mayo de 2013.

BERNAZZA, Claudia (2006): La planificación gubernamental en Argentina. Experiencias del período 1974-2000. Tesis de doctorado, disponible en www.claudiabernazza.com.ar.

BERNAZZA, Claudia. (2011a): ¿Proyectos nacionales o políticas de Estado? Aportes al lenguaje de la política. Junio del 2011. Disponible en: www.claudiabernazza.com.ar

BERNAZZA, Claudia. (2011b): Un Estado al servicio del Proyecto Nacional. Revista Reseñas y debates N° 70, diciembre de 2011. Disponible en: www.claudiabernazza.com.ar

BOIX, María Victoria; FERNÁNDEZ, Juan Pablo; MARAZZI, Vanesa (2011) “Implementación del Plan Argentina Trabaja en Esteban Echeverría. Sistematización de la experiencia”, Documento de Trabajo N°60, CIPPEC, Buenos Aires, marzo de 2011.

CAO, Horacio (coord.) (2007), Introducción a la administración pública argentina: nación, provincias y municipios, Buenos Aires, Editorial Biblos (Colección Política, Estado y Administración Pública).

CASALIS, Alejandro (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. Tesis de Maestría. FLACSO. Sede Académica Argentina, Buenos Aires.

CASTRO, Edgardo. El vocabulario de Michel Foucault un recorrido alfabético por sus temas, conceptos y autores. Buenos Aires: Universidad Nacional de Quilmes, 2004.

CENTURION, Adrián (2008), “Federalismo y relaciones fiscales en Argentina”, documento presentado en el Seminario “Experiencias de Organización Territorial y Financiera: Desafíos para Favorecer la Equidad y la Cohesión Social y Territorial”, Eurosocial, Quito, 17 al 19 de noviembre.

CRAVACUORE, Daniel; ILARI, Sergio; VILLAR, Alejandro (2004): “El Fenómenos de la innovación en los gobiernos locales”, en Cravacuore, D, Ilari y Villar, A., La

articulación en la gestión municipal: actores y políticas. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes, Bernal, 2004.

CRAVACUORE, Daniel (2007); “Los municipios argentinos (1990 - 2005)”. En: Cravacuore, D. e Israel, R. (comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990 – 2005). Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes – Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires (Argentina).

CRAVACUORE, Daniel. (2009); “Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina” En: Molina, G. (coord.) Territorio y Gestión Municipal. Pautas de Gestión Territorial Hacia Un Municipio Innovador. Instituto de Ciencias Humanas Sociales y Ambientales (INCIHUSA) del Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas (CONICET). Mendoza (Argentina).

CORMICK, Hugo (1997): "El municipio del conurbano bonaerense. ¿Es posible el paso de la administración a las políticas activas?", en Aportes, N° 8.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M.M. (2004); "La política social en el ámbito municipal: Análisis de las condiciones para la producción de políticas locales en el Gran Buenos Aires (Argentina)". En Andrenacci, L. (Comp.); Problemas de política social (y la política social en problemas). UNGS/ PROMETEO Libros. Buenos Aires.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. M. (EDS) (2005) “Gestión social y municipios: Desde los escritorios del Banco Mundial a las calles del Gran Buenos Aires”. Universidad Nacional de General Sarmiento/ Prometeo Libros. Buenos Aires.

CHIARA, M. y DI VIRGILIO, M. M., M. y De Virgilio, M. (2009) “Conceptualizando la gestión social”. En Repetto F., Chiara, M y De Virgilio M (coord.) Gestión de la política social: conceptos y herramientas. Buenos Aires, Prometeo Libros. 2009: 53 – 86. DI LEO, P. (2006) “Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, y régimen social de acumulación neoliberal: una aproximación a sus articulaciones políticas-simbólicas y estructurales”. Mesa de Políticas Sociales, Instituto de Estudios y Formación, CTA.

FORTEZA, Paula (2012). La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales. Documento de Trabajo N°94. Buenos Aires: CIPPEC.

GARCIA DELGADO (1994) "Estado y Sociedad": la nueva relación a partir del cambio estructural, FLACSO, Tesis Buenos Aires, Grupo Editorial Norma. García Delgado, Daniel (2003), El Estado Nación y la crisis. El estrecho sendero, Buenos Aires, ED Grupo Norma.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1997 a). Presentación. En: Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina. D. García Delgado (ed.), pp. 7-11. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1997 b) Introducción: Nuevos escenarios locales. El cambio del modelo de gestión. En: Hacia un Nuevo Modelo de Gestión Local, Municipio y Sociedad Civil en Argentina. D. García Delgado (ed.), pp. 13-40. Universidad de Buenos Aires, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, Daniel (1998) (comp.), Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina, FLACSO, C.B.C., U.C.C, Buenos Aires, Argentina.

GARCIA DELGADO, Daniel y CASALIS, Alejandro (2006) "Desarrollo local protagónico y estrategia país", en: Julio Pereyra (Editor) (2006), En busca del desarrollo Humano. Prácticas, Ámbitos y Perspectivas del Desarrollo Humano en el marco de un Proyecto Nacional, Editorial de la Universidad de La Plata (EduLap), La Plata.

GARCÍA DELGADO, Daniel (2006) "El desarrollo en un contexto post neoliberal", Introducción. En García Delgado, Daniel y Nosetto, Luciano. El desarrollo en un contexto pos neoliberal. Hacia una sociedad para todos", Buenos Aires, ED CICCUS.

GARCÍA DELGADO, Daniel (2006). "Introducción" en: García Delgado y Luciano Nosetto, El desarrollo en un contexto posneoliberal. Buenos Aires: Ciccus, FLACSO Argentina.

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.

GRASSI, E. (2003) "Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame." ED Espacio. Buenos Aires.

INDEC (2003). “¿Qué es el Gran Buenos Aires?”, disponible en <http://www.indec.gov.ar/glosario/folletoGBA.pdf>
Consultado en Agosto de 2013.

ITURUBURU, Mónica (2000). “Municipios argentinos: fortalezas y debilidades de su diseño institucional”. Documentos del INAP, Dirección de Estudios e Investigaciones, INAP, diciembre de 2000. Disponible en: <http://www.inap.gov.ar>

LODOLA, G (2005) “Protesta populares y redes clientelares en Argentina: el reparto federal del Plan Trabajar (1996 -2001)” en Revista Desarrollo Económico, Vol. 44, N° 176, 2005. Pág. 515 – 536.

MACEIRA, Daniel; OLAVIAGA, Sofía; FERNÁNDEZ ARROYO, Nicolás y BOIX, María V. (2010): El papel de los municipios en la inversión pública social en infancia y adolescencia. Resultados de una encuesta nacional a municipios argentinos, CIPPEC y UNICEF, Buenos Aires, 2010.

MADOERY, Oscar (2001): “El valor de la política de desarrollo local”, en Vázquez Barquero, A. y Madoery, O. (comp.), “Transformaciones globales, instituciones y políticas de desarrollo local”, Homo Sapiens Ed., Rosario, 2001

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. (2011) “Políticas Públicas de empleo I (1989 – 1999)”, Serie Empleo, Desempleo y políticas de empleo, CIEL PIETTE-CONICET, Buenos Aires, 2011.

OSBORNE, David y GAEBLER, Ted. (1995) La Reinención del Gobierno. España, Editorial Paidós.

OSZLAK, Oscar. (1980) “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas”. Buenos Aires, Argentina. Cuadernos de trabajo CEDES.

OSZLAK, Oscar y O’DONNELL, Guillermo. (1982): “Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación” en “Lecturas sobre el Estado y las Políticas Públicas: retomando el debate de ayer para fortalecer el actual” Edición Jefatura de Gabinete de Ministros (Proyecto Modernización del Estado) 2ª Edición, 2008.

OSZLAK, Oscar (1984) “Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal” en Teoría de la Burocracia estatal. Oszlak, O. (Comp.) Paidós. 1984:251 – 307.2829

PERELMITER, L. (2007) “¿Es posible la debilidad estatal?” en Papeles de Trabajo, Revista electrónica del Instituto de Altos Estudios Sociales. UNSAM, Año 1 N ° 2. 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.

SVAMPA, M. y PEREYRA, S (2003) “Entre la ruta y el Barrio: Las organizaciones piqueteras.” Ed. Biblos, Buenos aires.

VILAS, Carlos (2012). “Instituciones: Ni tanto ni tan poco”. En Revista Aportes, Año 18, N° 30, julio - diciembre 2012. 2012: 43-51.

VILLAR, Alejandro (2002): “Funciones, competencias y tecnologías en el gobierno local. Un análisis del BEL”. En Cravacuore, Daniel (comp.), Innovación en la gestión Municipal. Coedición Federación Argentina de municipios-Universidad Nacional de Quilmes.

VILLAR, Alejandro (2004): “Una década de desarrollo local en Argentina. Balance y perspectivas”, en Revista Mundo Urbano, n° 24, Oct-Dic 2004.

Documentos institucionales.

-ENOHSA, Reglamento Operativo del Agua + Trabajo. Disponible en http://www.enohsa.gov.ar/reglamentos/AGUA_MAS_TRABAJO.pdf

-Informe País 2005: “Objetivos de Desarrollo del MILENIO

-Instituto Tecnológico Leopoldo Marechal, “Evaluación del impacto socio-sanitario del Programa Agua + Trabajo en el Municipio de La Matanza. Informe final” Agosto 2007.

-MTEySS, Convenio de Adhesión al Programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”, disponible en

http://www.trabajo.gov.ar/downloads/programajovenes/convenio_adhesion_progjov.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>

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2009): Distribuidor Programa de Ingreso Social con Trabajo, Octubre 2009, disponible en

http://www.desarrollosocial.gov.ar/pdf/AT_Distribuidor.pdf consultado en Noviembre 2012.

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (2010): Presentación Programa de Ingreso Social con Trabajo, disponible en

http://www.desarrollosocial.gov.ar/Planes/AT/Present_ATrabaja.ppt consultado en
Noviembre 2012

-Ministerio de Desarrollo Social de la Nación: Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo, Guía informativa, disponible en

<http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp> consultado el 25/11/2012.

Decisiones, decretos, leyes y resoluciones

- Resolución del MINISTERIO DE TRABAJO, EMPLEO Y SEGURIDAD SOCIAL N°
497 MTEySS

-Decreto 1.067/09 - Programa de Ingreso Social con Trabajo.

- Ley 24.013 – Ley de Empleo.

-Resolución 176/05 del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social

-Resolución 3.182/2009, Ministerio de Desarrollo Social.

Enlaces

-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

-Ministerio de Desarrollo Social, <http://www.desarrollosocial.gov.ar> visitada 13/9/2012.

-Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, <http://www.trabajo.gov.ar> visitada Junio 2013.

- Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Disponible en Web Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social: <http://www.trabajo.gov.ar/jovenes> visitada en Julio 2012.

-Real Academia Española. (2001). Diccionario de la lengua española (22.a ed.). Consultado en <http://www.rae.es/rae.html>

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>

