

**XI Seminario de RedMuni:  
“Repensando la Agenda Local”**

19 y 20 de octubre de 2012.

Universidad Nacional Arturo Jauretche.

**Del Programa Trabajar al Programa de ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja”: los nuevos dispositivos de gestión y su impacto en el gobierno local.**

Lic. Agustina Gradin y Lic. Salvador Tiranti

Programa de Estado y Políticas Públicas – FLACSO Argentina

[agustinagradin@yahoo.com](mailto:agustinagradin@yahoo.com) / [salvadortiranti@gmail.com](mailto:salvadortiranti@gmail.com)

**Resumen**

Luego de la crisis económica, política y social que azotó nuestro país en 2001 - 2002, se requirió de una mayor capacidad de penetración territorial para reconstruir la legitimidad y el control político del Estado Nacional. Los programas de empleo transitorio fueron una de las herramientas que permitieron reconstruir la capacidad de intervención del Estado Nacional en el territorio, a partir de la utilización de un dispositivo inspirado en el modelo de gestión de los programas asistenciales, focalizados y descentralizados. Este artículo se propone rastrear a partir de la implementación del Programa Trabajar en 1996, pasando por el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en 2002, hasta la implementación de la primera etapa del Programa de Ingreso social con trabajo, “Argentina Trabaja” a mediados del año 2009, la conformación de este nuevo dispositivo de gestión. Nuestro objetivo es comprender y explicar los principales componentes, indicadores, funcionamiento y efectos de dicho dispositivo.

---

**I. Introducción**

La implementación de programas nacionales de empleo transitorio en nuestro país tuvo como caso paradigmático al Programa Trabajar, 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 de programa diseñado por técnicos de los organismos internacionales, sin relación alguna con (ni participación de) los propios beneficiarios, y que 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 y Di Virgilio: 2005).

En esta línea de análisis, nuestro problema de investigación se enmarca dentro de los desafíos de gestión que significó el pasaje de un esquema de políticas de seguridad social vinculadas al empleo formal, a uno de políticas de empleo asistenciales, compensatorias y focalizadas, orientadas a contener los niveles de desempleo. Este tipo de programas de empleo transitorio implicaron el desarrollo de capacidades estatales, tanto técnicas – administrativas como políticas, que se presentaron como un nuevo modelo o estilo de gestión de las políticas estatales. Este nuevo modelo de gestión gerencial (García Delgado, 2006) o técnico – burocrático (Grassi, 2003) se nutrió de los mandatos de los Organismos Multilaterales de Créditos como el Banco Mundial, y de los lineamientos políticos neoliberales impulsados por el Consenso de Washington. Sin embargo, si bien su formulación presenta rasgos de este estilo de gestión, en el proceso de implementación los programas fueron adquiriendo herramientas de gestión y construyendo su propia práctica, que luego fueron realimentando las posteriores versiones. De esta forma, este tipo de programas construyó en la práctica, un dispositivo compuesto por diferentes elementos del orden de los saberes, prácticas, y tecnologías de gestión que mostraron su capacidad para penetrar en el territorio y conseguir resultados, deviniendo en un instrumento de políticas estatales que evidenció capacidad de gestión, más allá del contenido y el sentido de las mismas.

Este dispositivo, enraizado en una concepción focalizada y compensatorias de las políticas de empleo transitorias, se consolidó, perduró y se re significó a la luz de los cambios ocurridos a nivel del Estado Nacional y de sus políticas desde 2003 a esta parte<sup>1</sup>. Actualmente, encontramos rastros o huellas de este dispositivo en el Programa Ingreso Social con Trabajo “Argentina Trabaja”, implementado por el Ministerio de

---

<sup>1</sup> Lo que comenzó con la extensión del Programa Trabajar, en sus diferentes formatos a finales de la década de los noventa, continuó con la implementación del Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados en el año 2002. A la vez que, se complejizó y profundizó a partir del cambio de gobierno en el año 2003 con el Programa Manos a la Obra y la extensión territorial de las Oficinas de Empleo del Ministerio de Trabajo nacional, para terminar con la ejecución del Programa “Argentina Trabaja” que incorporó en tres meses durante el año 2009 a casi 100.000 personas en el conurbano bonaerense.

Desarrollo Social de la Nación a partir de la segunda mitad del año 2009. Por último, paralelamente a dicho proceso, este nuevo dispositivo de gestión (en adelante NDG) estructuró y determinó de diferentes formas a aquellos actores que se vieron involucrados en el desarrollo de los programas, como son los Municipios y las Organizaciones de la sociedad civil.

En esta línea, el objetivo de este trabajo es avanzar en desentrañar el funcionamiento de este NDG, su génesis, sus transformaciones y continuidades, sus características y su funcionamiento. A partir de una estrategia de investigación cualitativa, basada en el análisis de la formulación de los Programas: Trabajar (PT), Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD) y de la primera etapa del Argentina Trabaja (AT), construiremos las principales características, a nuestro juicio, del NDG con el principal objetivo de comprender y describir su funcionamiento. Nuestro análisis comprenderá el desarrollo de los programas mencionados durante el periodo comprendido entre los años 1996 – 2009, a partir del cual dejaremos planteados algunos interrogantes con respecto a su funcionamiento y los efectos de su implementación. Abordamos nuestro objetivo de desentrañar este NDG a partir del análisis de 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. En un segundo momento, se procedió a comparar y contrastar los datos provenientes de las fuentes secundarias con 7 de las entrevistas<sup>2</sup> en profundidad que realizamos a funcionarios que participaron, en diferentes instancias, de la formulación y de la implementación de dichos programas. Del análisis de las fuentes secundarias y de las entrevistas, así como del análisis de la bibliografía académica producida sobre dichos programas, procedimos a caracterizar los principales componentes del NDG, para lo cual construimos una matriz analítica que nos permitió comparar los tres programas, y desentrañar el funcionamiento del dispositivo.

En este marco general y a los efectos de este artículo, presentaremos en un primer momento algunos elementos del contexto histórico que, a nuestro entender, son estratégicos para comprender la emergencia del NDG. Luego presentaremos el marco teórico a partir del cual construimos dicho NDG, sus principales componentes y su

---

<sup>2</sup> Las entrevistas fueron realizadas durante el periodo de Marzo a Octubre del año 2011, y comprendieron a 2 funcionarios del PT, 2 del PJJHD, 2 funcionarios municipales que participaron de ambos programas, y a 1 dirigente social que participó, también, de la implementación territorial de ambos programas.

forma de funcionamiento. En un tercer momento presentaremos los datos recogidos en nuestro trabajo de campo a partir de la comparación de los tres programas analizados, para lo cual construimos una matriz comparativa de análisis en función de los principales componentes e indicadores del NDG. Por último, intentaremos algunas reflexiones y conclusiones parciales sobre nuestro objeto de estudio y con especial énfasis en los efectos sobre la relación Estado Nacional, Provincia y Municipios, a modo de futuros interrogantes.

## **II. Contexto y Antecedentes del NDG**

### **II. 1.- Los Programas de empleo transitorio en la Argentina de la década del '90.**

Para analizar el dispositivo de gestión que se conformó con la masificación de los programas nacionales de empleo transitorio, debemos profundizar en algunos antecedentes a nivel de gestión pública que permitieron, en muchos casos sin intención ni conciencia de lo que estaba aconteciendo, configurar la serie de elementos que, luego, integrarían dicho dispositivo. Buscar las fisuras a partir de las cuales emergieron una nueva serie histórica de dispositivos de gestión nos permite reconstruir, ponderar y entender los elementos principales del mismo.

El primer elemento significativo que emerge es la sanción en 1991 de la Ley de Empleo N ° 24.013/91. Dicha ley es sancionada en noviembre de ese año y otorgó atribuciones al Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (MTySS) para desarrollar políticas destinadas al fomento del empleo y de la capacitación laboral a nivel nacional. A través de la misma, se instituyó por primera vez en nuestro país un seguro de desempleo para trabajadores despedidos del sector formal con 12 meses de antigüedad y a trabajadores eventuales contratados por empresas habilitadas que hayan cotizado al Fondo Nacional de Empleo menos 90 días en el último año laboral. Para esto se conformó el Sistema integral de Prestaciones por Desempleo, y se creó el Fondo Nacional de Empleo con aportes del 1, 5% de las contribuciones patronales correspondientes a las asignaciones familiares. Paralelamente, se facultó al MTySS para desarrollar lo que en la letra de la ley se definió como “políticas activas de fomento del empleo y la capacitación” (Art 3, Ley 24.013), pero que funcionaron más bien como una serie de políticas de asistencia al desempleo que incorporaban algún tipo de ocupación a través de la figura de la contraprestación, como parte del mismo a cambio de una ayuda económica no remunerativa. En el marco de dicha ley, en el año 1994 y

por resolución N ° 54 del MTySS se crean las “gerencias regionales de promoción del empleo” en las provincias de Formosa, Santiago del Estero, Tucumán, Salta, Jujuy, La Rioja y Catamarca, con la misión de desarrollar dichos programa. Las “gerencias” se implementaron transformando las tradicionales delegaciones del MTySS en unidades de gestión de las políticas de empleo y de los programas sociales financiados por fondos públicos. Sus funciones eran la difusión, evaluación y administración de la ejecución de los programas de empleo transitorio y de empleo privado de la secretaría de Empleo y Capacitación laboral del MTySS, la administración de la documentación correspondiente a los beneficiarios de dichos programas ante el ANSES, y a la Dirección Nacional de Empleo y Capacitación laboral, la promoción y asesoramiento de las modalidades promovidas de contratación previstas en la Ley de Empleo. Durante todo el año 1994 se fueron completando la constitución de las gerencias de empleo en las provincias restantes. Paralelamente a los esfuerzos por re entrenar la mano de obra y contener los desocupados que no ingresaban en el Seguro por Desempleo, se desplegaron una serie de “políticas de promoción del empleo”. En el año 1992 se instituye por primera vez un programa de este tipo: el Programa Intensivo de Trabajo (PIT), dirigido a ocupar desempleados sin calificación, en obras o servicios públicos que permitieran un uso intensivo de mano de obra.

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. Esta nueva concepción de la política social, y dentro de ella, de los programas de empleo transitorio, fue impulsada por el Banco Mundial (BM) y los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC), e impuso una racionalidad técnica, basada en un modelo econométrico centrado en el individuo (a diferencia de la comunidad), cuantificable, y con especial atención en los costos, la efectividad, las metas y la eficiencia. Este modelo gerencial propuso programas compensatorios, basados en áreas prioritarias, focalizados, descentralizados y secuenciales en su implementación.

Estas recomendaciones o mandatos del BM, a saber: la focalización, la descentralización, la participación y la transparencia (García Delgado, 2006; Chiara y

De Virgilio: 2005; Grassi, 2003), abonaron el surgimiento de los programas sociales neoliberales. De esta forma, la participación del BM en la definición, ejecución y evaluación de programas nacionales, incorporó saberes, discursos, herramientas e instrumentos que respaldaron una modalidad gerencial o técnica – burocrática de intervención en la cuestión social, que fue conformando un dispositivo de gestión y que se puede rastrear desde el PT en sus diferentes versiones, en el PJJHD, y en el AT.

## **II. 2.- Contexto económico, político y social de surgimiento de los Programas PT, PJJHD, Y AT: Las crisis y el conflicto como elemento estratégico de emergencia del NDG.**

Por otro lado, para comprender la emergencia del NDG no podemos obviar la relación existente entre las políticas estatales, como respuestas del Estado a las cuestiones sociales de cada momento histórico, y los ciclos económicos, las crisis, los conflictos sociales y las protestas populares. En este sentido, reconocemos como antecedentes a la emergencia de cada programa, la existencia de una situación de crisis económica, política y social, de diferentes magnitudes y procedencias, pero que abonaron una situación de conflicto y de aumento de las protestas populares. Frente a estas situaciones, los diferentes gobiernos implementaron distintas respuestas a la cuestión del desempleo y la pobreza en nuestro país, elemento unificador de los diferentes escenarios. Sin entrar en profundizar las causas y consecuencias de cada momento histórico, debemos señalar que el análisis sobre el contexto de aparición del NDG es de suma importancia para nuestro trabajo, ya que el hecho de tratarse de escenarios complejos para la intervención política –como lo son los momentos de crisis– vuelve la atención sobre el tipo de dispositivo desplegado, ya que aparece como un instrumento posible y<sup>3</sup> eficaz para implementarse en estos escenarios. Profundicemos en estos tres momentos.

Durante la primera etapa de la reforma del Estado y del proceso de ajuste estructural implementado por el primer gobierno de Carlos Menem (1989 – 1995), se logró la re configuración del Estado, y de la economía de nuestro país<sup>4</sup>. Sin embargo, para el año 1994 las políticas neoliberales comenzaban a mostrar algunas fisuras en el modelo de crecimiento económico. En este contexto, los conflictos sociales no se

---

<sup>4</sup> Ver: Feijoo (2001); Auyero (2002); Swampa y Pereyra (2003); Lodola (2005), Basualdo (2011)

hicieron esperar. La respuesta del gobierno menemista al aumento del desempleo (18.4% para el año 1996 según cifras oficiales) fue una batería de programas de empleo transitorio y de capacitación con poca incidencia real en el problema. Como señala Lodola (2005) “inmediatamente después de las violentas protestas populares que estallaron en el interior del país, el gobierno crea el Plan Trabajar” (Lodola, 2005: 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. La última de sus versiones (el Programa Trabajar III) fue instaurado por el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social mediante las resoluciones 327/98 (MTySS) y 397/98 (SEyCL) como parte de un conjunto de políticas activas de empleo. Si bien en un primer momento el programa se gestionó con fondos propios del gobierno nacional, la expansión en términos de cobertura se produjo a través de la incorporación de financiamiento del BM al que ya provenía del Fondo Nacional de Empleo. El objetivo general del programa era “brindar ocupación transitoria a trabajadores/as desocupados/as en condiciones de pobreza o situaciones de vulnerabilidad social a fin de reducir el impacto de la caída del nivel de ingreso de sus hogares, mejorar su empleabilidad y atender situaciones de emergencia ocupacional provocadas por desajustes en los mercados de trabajo” (Chiara y Di Virgilio, 2005: 99). El instrumento principal para la creación de estos puestos de trabajo fueron proyectos de obras de infraestructura comunitaria y social, que debían estar vinculadas a las necesidades y demandas locales y cuyo tiempo máximo de duración no debía superar los seis meses. Cada trabajador/dora desocupado/a recibía como beneficio directo una ayuda económica no remunerativa y mensual, que oscilaba entre los \$150 y \$200 pesos, según la tarea que desempeñaba en el proyecto que participaba.

A principios del año 2002 y como respuesta a la situación de crisis económica, política y social<sup>5</sup> que vivía el país, el gobierno interino de Eduardo Duhalde con el financiamiento del Banco Mundial, implementó el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (Decreto 565/02), que se constituyó en un “mega plan”, llegando a tener, a dos meses de su lanzamiento, casi 2 millones de beneficiarios y un presupuesto de casi 3.500 millones de pesos (Di Natale, 2004). El PJJHD puso en el centro de la escena y

---

<sup>5</sup> Ver: Lo Vuolo y Barbeito (2002); Auyero (2002); Swampa y Pereyra (2003); Di Natale (2004) , Di Leo (2006), Basualdo (2011), entre otros.

del debate, a la idea de derecho social asociado al trabajo, es decir ser jefa o jefe de hogar desocupado, y la necesidad “urgente” de integración a partir del Estado como garante de un ingreso mínimo por familia. A partir de la “necesidad de universalizar urgentemente el plan jefes y jefas de hogar”, se buscó articular una “inédita transferencia de recursos hacia los sectores sociales que menos tienen” (Decreto 565/02, considerandos). En esta línea, el PJJHD incorporó la posibilidad de realizar la contraprestación laboral de 4 horas diarias, en proyectos comunitarios, impulsados principalmente por las organizaciones sociales, o bien, completando sus estudios. Estos dos elementos, la formación y el trabajo comunitario, introdujeron un elemento importante ya que permitieron a los diferentes actores de la sociedad civil, no sólo controlar, sino también implementar y resignificar, las tareas desarrolladas como contraprestación. Con la implementación del PJJHD, se pasó de 91.806 beneficiarios en todo el país en el año 2001, correspondiente a los programas de empleo anteriores, hasta alcanzar a 2.128.408 beneficiarios a principios del año 2003.

Durante el 2009, y como respuesta a la crisis económica internacional<sup>6</sup> que comienza a impactar en nuestro país, así como a la crisis política que se conoció como la protesta del “campo” y la “crisis de la 125”<sup>7</sup>, que impactó negativamente en el resultado de las elecciones legislativas de medio término de la Presidencia de Cristina Fernández, el gobierno nacional decide implementar otro programa de empleo transitorio, conocido como el programa “Argentina Trabaja”. El Programa de Ingreso social con trabajo “Argentina Trabaja” fue creado por la Res. 3182 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) el 6 de Agosto de 2009 y ratificado por el decreto presidencial 1067 el 14 de Agosto de 2009. A partir de estos actos administrativos, se creó la Unidad Ejecutora de Ingreso Social con Trabajo, cuyo titular fue designado por la Ministra con rango de subsecretario. Su objetivo principal es la “promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores” (Res. N° 3182 MDS). Según la normativa citada, el propósito del programa es la promoción del desarrollo económico y la inclusión social, generando nuevos puestos de trabajo a partir de la organización de cooperativas de trabajo para la realización de obras públicas vinculadas con labores de baja y mediana complejidad

---

<sup>6</sup> Ver Asiain, A. (2010)

<sup>7</sup> Ver Barsky, O. y Dávila, M. (2008)



para el mejoramiento de la infraestructura y el hábitat barrial de las localidades “más vulnerables” del país (Guimenez – Hopp, 2011). El programa, en funcionamiento actualmente, está destinado a “personas sin ingresos formales en el grupo familiar, ni prestaciones, ni pensiones, jubilaciones nacionales, ni otros planes sociales, a excepción del Programa de Salud Alimentaria”<sup>8</sup>.

Habiendo presentando los principales elementos que, a nuestro juicio, tuvieron un rol determinante para el surgimiento del NDG, como así también los programas a partir de los cuales reconstruiremos analíticamente este dispositivo, a continuación expondremos los principales conceptos del marco teórico utilizado, así como nuestros resultados obtenidos a partir del trabajo de campo realizado.

### **III. Marco Teórico**

A los efectos de nuestro análisis, entendemos al Estado como la materialización de las relaciones de fuerzas de la sociedad en un escenario institucional determinado, donde los actores despliegan sus prácticas e gestión, cuya dinámica responde a la interacción entre los diferentes participantes de la misma, y sus rasgos se encuentran en constante disputa y formación. Así, se parte de un concepto del Estado, no como una unidad coherente de acción, sino como un proceso en formación permanente, incompleto, heterogéneo, informal, sobre determinado (Perelmiter, 2007). De la misma forma tomamos de 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, entendemos a los Estados como instituciones históricamente situadas, en donde 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, convicciones y relaciones económicas y sociales concretas, que sustentan los actores en cada momento histórico (Bernazza, 2011).

En este marco y siguiendo las definiciones de Oszlak y O’Donnell (1981), comprendemos que el estudio de las políticas estatales permiten una visión del estado "en acción", desagregado y descongelado como estructura global y "puesto" en un

---

<sup>8</sup> Argentina Trabaja, Programa Ingreso Social con Trabajo, Guia Informativa, MDS, <http://www.desarrollosocial.gov.ar/planes/AT/default.asp>. accesado el 18 de Agosto de 2012.

proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales. 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 a través de las políticas desplegadas por este. Es por esto que entendemos que el estudio de las políticas estatales y sus impactos, son una interesante manera de contribuir al conocimiento del Estado.

En este escenario en permanente formación consideramos que, del proceso de implementación de una política estatal, emergen dispositivos de gestión con dimensiones, características y propiedades particulares. Para analizar estos dispositivos, los definimos como 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). En un dispositivo de gestión se inscriben una multiplicidad de elementos del orden de los saberes y discursos; las tecnologías y sus mecanismos, procedimientos, normas y rutinas, diferentes actores (estatales y no estatales), con sus experiencias, prácticas, expectativas, y relaciones de poder. Todos estos elementos se vinculan entre sí con la finalidad de conseguir un efecto (en este caso la implementación de una política). En este sentido, un dispositivo implica líneas de fuerza que van de un punto singular a otro formando una trama, una red de poder, es decir una naturaleza esencialmente estratégica. Lo que expresa un claro sesgo “productivo”, que supone cierta manipulación de relaciones de fuerza, bien para desarrollarlas en una dirección concreta, bien para bloquearlas, o para estabilizarlas, utilizarlas, etc.

### **III. 1.- Dimensiones, componentes e indicadores del dispositivo.**

Con la intención de analizar el dispositivo de gestión que emergió de la implementación de los programas transitorios de empleo mencionados, y en base a la definición brindada del mismo, operacionalizamos dicho concepto a partir de tres dimensiones, sus componentes e indicadores. Las mismas fueron construidas a partir del análisis de los datos empíricos obtenidos del análisis de las fuentes secundarias señaladas anteriormente, y de las entrevistas realizadas.

Por **dispositivo de gestión** entendemos al conjunto de elementos que componen una red entre el nivel central o 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, desarmamos el dispositivo en tres componentes: el nivel

nacional, el nivel local, y las tecnologías de gestión. Estos tres componentes se relacionan e impactan mutuamente de acuerdo a lo expuesto en el esquema de funcionamiento (ver cuadro 1). Entendemos que en un dispositivo se ponen en juego una multiplicidad de elementos diferentes que haría muy difícil una descripción detallada y exhaustiva de cada uno, por lo que decidimos a los efectos de nuestro objetivo, seleccionar estos elementos. Esta selección arbitraria se encuentra fundada en la suposición de que se trata de elementos en los cuales no solamente se pueden observar las similitudes y diferencias más significativas entre los diferentes programas seleccionados, sino que nos pueden explicar parte de su funcionamiento.

En este marco general, definimos el componente **nivel nacional** como el conjunto de elementos definidos desde el poder central (en nuestro caso el Poder Ejecutivo Nacional a través de alguno de sus ministerios), sin la participación formal de los actores que participan en el nivel local, y que son estratégicos en la formulación e implementación de la política. Estos elementos son, por supuesto, múltiples y diversos. A los efectos de nuestro análisis, seleccionamos únicamente aquellos que nos permiten echar luz sobre la dinámica de funcionamiento del dispositivo de gestión. Estos elementos son: el marco institucional y la estructura de funciones dispuesta en la normativa que acompaña cada programa; el tipo y forma de financiamiento elegido en cada uno; los mecanismos de focalización utilizados, ya sea para la definición de la población objetivo, como para la distribución de recursos por provincia o región; y por último, los mecanismos de evaluación y aprobación de los proyectos de contraprestación. Una de las características centrales de este tipo de programas de empleo transitorio, es la incorporación de la idea de “contraprestación” laboral y/o comunitaria según el caso, solicitada a los destinatarios para justificar el cobro del beneficio económico. La “contraprestación” es el elemento diferenciador respecto a los programas de transferencias de ingresos clásicos, basados en una concepción de derechos. Si bien los proyectos eran y son implementados a nivel local, la definición de los tipos y formatos de contraprestación, así como los criterios generales para la evaluación y aprobación de los mismos, siempre fueron competencia del nivel nacional.

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 mecanismos operativos que intervienen en la implementación territorial de la política. Esta dimensión se encuentra integrada por los

siguientes elementos: los organismos ejecutores que pueden implementar los proyectos; el tipo de proyectos de contraprestación que se implementara en cada territorio según sus necesidades y recursos; los mecanismos de selección de destinatarios que participaran de cada proyecto; y por último, la gestión operativa de los mismos durante el tiempo que estipule el programa.

Por **tecnologías de gestión**, nuestro tercer componente, entendemos al conjunto de mecanismos, procedimientos, instrumentos y reglas 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 la implementación del mismo, la práctica concreta de los actores reprodujo, re significo y reconstruyo esas técnicas, sintetizando una nueva tecnología. Si bien la capacidad de innovación de los actores es muy acotada en este tipo de dispositivos, cabe aclarar que nos referimos a la capacidad de resignificación en cuanto que dichos dispositivos cobran nuevos sentidos, alcances y objetivos en función de los intereses 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, a pesar de que los procedimientos y las tecnologías utilizadas sean las mismas. Integran este componente, los siguientes elementos: la tipologización de los proyectos, es decir los formatos preestablecidos de proyectos de contraprestación que son plausibles de ser implementados por los organismos ejecutores; el sistema de evaluación de los proyectos, sus mecanismos pre establecidos de puntajes y prioridades; los mecanismos de inscripción de los organismos ejecutores, referido a la selección según determinados criterios de quienes podían desarrollar proyectos de contraprestación; los mecanismos de afectación de los beneficiarios a cada uno de los proyectos, es decir la forma en que se incorporaba determinado beneficiario a determinado proyecto; los mecanismos de altas y bajas de beneficiarios, que permitían a los organismos ejecutores modificar la plantilla de integrantes de cada iniciativa; y por último, los mecanismos de control y monitoreo de la implementación de los proyectos.



### III. 2.- Matriz Analítica del Dispositivo de Gestión.-

A partir del estudio del NDG y sus tres componentes definidos anteriormente, se construyó una **matriz analítica del nuevo dispositivo de gestión**<sup>9</sup> (Ver cuadro 2) donde se puede observar gráficamente la distribución de los diferentes componentes e indicadores del dispositivo, en los tres programas que fueron tomados para nuestro trabajo.

	Programa Trabajar	Programa Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	Programa de Ingreso Social con Trabajo "Argentina Trabaja"
Componente	Indicadores	Indicadores	Indicadores
<b>Nivel Nacional</b>	<p><b>Financiamiento:</b> Fondo Nacional de Empleo/Banco Mundial. <b>Marco Institucional y estructura de funciones:</b> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Responsable del Programa</p> <p><b>Mecanismos de Focalización:</b> Trabajadores/as desocupados/as en situación de pobreza. Distribución según el porcentual de la población beneficiaria por jurisdicción.</p> <p><b>Mecanismos de Evaluación y Aprobación de Proyectos</b> Recepción y Control Formal: La Gerencia de Empleo y Capacitación Laboral (MTySS) Aprobación de Proyectos: La Unidad Regional de Aprobación del TRABAJAR (MTySS)</p>	<p><b>Financiamiento:</b> Presupuesto Nacional/Banco Mundial <b>Marco Institucional y estructura de funciones:</b> Ministerio de Trabajo y Seguridad Social/Responsable del Programa</p> <p><b>Mecanismos de Focalización:</b> Jefes y jefas de hogar desempleados con hijos menores. Sin criterios de distribución por jurisdicción.</p> <p><b>Mecanismos de Evaluación y Aprobación de Proyectos</b> El Municipio o Consejo Consultivo Municipal recibe y eleva los proyectos. La GECAL (MTySS) aprueba el listado de integrantes.</p>	<p><b>Financiamiento:</b> Presupuesto Nacional <b>Marco Institucional y estructura de funciones:</b> Ministerio de Desarrollo Social Responsable del Programa</p> <p><b>Mecanismos de Focalización:</b> 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><b>Mecanismos de Evaluación y Aprobación de Proyectos</b> Los Entes Ejecutores convenian con el Ministerio de Desarrollo Social la ejecución de módulos que serán asignados a cada cooperativa.</p>
<b>Nivel Local</b>	<p><b>Organismos Ejecutores:</b> ONG/Municipios</p> <p><b>Definición del tipo de proyectos</b> Definición local de las obras, en base a una tipologización preestablecida por el nivel nacional</p> <p><b>Selección de los destinatarios</b> A cargo de los Organismos Ejecutores</p> <p><b>Operativización de Proyectos</b> Garantizar la ejecución de obras, control de asistencia, altas/bajas, operativos de pagos.</p>	<p><b>Organismos Ejecutores:</b> Municipios/ONG/Consejos Consultivos Municipales</p> <p><b>Definición del tipo de proyectos</b> Definición local de las obras o contraprestación, en base a una tipologización preestablecida por el nivel nacional</p> <p><b>Selección de los destinatarios</b> A cargo de los Organismos Ejecutores</p> <p><b>Operativización de Proyectos</b> Garantizar la ejecución de obras y/o contraprestaciones, control de asistencia, altas/bajas, operativos de pagos.</p>	<p><b>Organismos Ejecutores:</b> Municipios/Federaciones/Mutuales</p> <p><b>Definición del tipo de proyectos</b> Definición local de las obras ,en base a una tipologización preestablecida por el nivel nacional</p> <p><b>Selección de los destinatarios</b> A cargo de los Organismos Ejecutores</p> <p><b>Operativización de Proyectos</b> Garantizar la ejecución de obras, control de asistencia, altas/bajas,</p>

<sup>9</sup>Por cuestión de espacio aparece una versión sintetizada de la Matriz.

<p><b>Tecnologías de Gestión</b></p>	<p><b>Tipo de Instrumento:</b> Proyecto</p> <p><b>Tipologización de Proyectos</b> Infraestructura urbana, Infraestructura social, vivienda/gas/electricidad, Infraestructura para el desarrollo, Proyectos ambientales, otros.</p> <p><b>Sistema de evaluación de proyectos</b> Se establece una tabla de puntuación que servirá para el proceso de evaluación de los Proyectos y su posterior aprobación.</p> <p><b>Mecanismo de afectación de los destinatarios</b> La inscripción de los destinatarios se realiza conjuntamente, y a condición de que sea aprobado, el proyecto presentado por la unidad ejecutora</p> <p><b>Mecanismo de afectación del organismo ejecutor</b> El Org. Ejecutor deberán demostrar capacidad institucional, técnica y financiera para desarrollar el proyecto.</p> <p><b>Mecanismo de altas/bajas</b> Los organismos ejecutores deberán presentar en las GECALS (MTySS) la nomina de ALTAS/BAJAS de beneficiarios.</p> <p><b>Sistema de Control/Monitoreo</b> A cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>	<p><b>Tipo de Instrumento:</b> Contraprestación</p> <p><b>Tipologización de Proyectos</b> Apoyo a actividades sociales y comunitarias, Infraestructura y recursos para actividades productivas, Proyectos ambientales, micro emprendimientos, Finalización de la Educación General Básica (EGB) y Formación Profesional</p> <p><b>Sistema de evaluación de proyectos</b> Es función del CCM definir, proponer y seleccionar actividades y tareas de contraprestación que realizarán los beneficiarios.</p> <p><b>Mecanismo de afectación de los destinatarios</b> El destinatario se inscribía en los lugares habilitados para ello, luego el consejo consultivo municipal lo afecta a una contraprestación.</p> <p><b>Mecanismo de afectación del organismo ejecutor</b> Los organismos públicos o privados sin fines de lucro podrán participar si están habilitados como "organismos ejecutores" por el Consejo Consultivo Municipal o Comunal.</p> <p><b>Mecanismo de altas/bajas</b> Los organismos ejecutores deberán presentar las propuestas de ALTAS beneficiarios, actividades o proyectos de contraprestación. No existe mecanismo para BAJAS</p> <p><b>Sistema de Control/Monitoreo</b> A cargo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social</p>	<p><b>Tipo de Instrumento:</b> Cooperativas</p> <p><b>Tipologización de Proyectos</b> Saneamiento, Infraestructura urbana, Mejoramiento de espacios verdes, Infraestructura comunitaria, Viviendas, Mejoramiento habitacional y del hábitat.</p> <p><b>Sistema de evaluación de proyectos</b> Se evalúan los módulos a realizar por jurisdicción en base al presupuesto asignado a cada una.</p> <p><b>Mecanismo de afectación de los destinatarios</b> Se convoca a los seleccionados a charlas Informativas previas. En el mismo lugar se realiza la inscripción individual en base a declaraciones juradas.</p> <p><b>Mecanismo de afectación del organismo ejecutor</b> En tanto se van conformando las cooperativas, se acuerdan con los Entes Ejecutores los módulos que serán asignados a cada cooperativa.</p> <p><b>Mecanismo de altas/bajas</b> El ALTA se le otorga al cumplir con los criterios de elegibilidad y al afectarse a una cooperativa. Existe el mecanismo de Baja por inasistencias. Siempre a cargo del Ministerio de Desarrollo Social.</p> <p><b>Sistema de Control/Monitoreo</b> A cargo del Ministerio de Desarrollo Social, INAES y Universidades Nacionales.</p>
--------------------------------------	---	--	---

Como lo describimos anteriormente, la **matriz analítica del nuevo dispositivo de gestión**, tiene como una de sus funciones esenciales mostrar la presencia en las tres políticas analizadas, de los componentes e indicadores desarrollados en el Esquema de Funcionamiento (ver cuadro 1). De la misma forma, nos es posible identificar el tipo de variaciones y 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, como así tampoco aparecen grandes cambios en torno a las tecnologías de gestión instrumentadas- es posible identificar modificaciones en la composición interna de los indicadores. Esto último, más que mostrar un signo de debilidad en el sostenimiento del dispositivo, demuestra su capacidad de adaptación y cambio, como así como su permeabilidad para incorporar los elementos que el contexto y las decisiones políticas le exigieron.

Cada indicador juega un papel de refuerzo para con el componente en el que se encuentra, especialmente en relación al rol táctico que este ocupa dentro del dispositivo. Funcionan como espacios en el cuales el componente “hace pie” y juega su fuerza dentro de la trama del dispositivo. A la vez, son lugares de tensión con el resto de los elementos, en los cuales se pone en juego la fortaleza del mismo. El hecho de identificar tres componentes mediante los cuales dividimos arbitrariamente al dispositivo, nada nos 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 indicadores, nos da la posibilidad de encontrar elementos que den cuenta de la forma en que circula el poder, los modos en que se refuerza o desestabiliza el equilibrio interno, desde donde y en que direcciones parten las principales decisiones. Qué lugar ocupa cada uno de los actores involucrados, qué saberes se construyen, qué prácticas desarrollan, y qué elementos se ponen en juego, son otros interrogantes que aparecen a la hora de reflexionar sobre el funcionamiento del NDG.

Por último, esta interpretación del funcionamiento del dispositivo, no busca soslayar la importancia que tiene 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. Sino que vamos intentar describir el modo en que funcionan estos elementos, que aparecieron y aparecen en la formulación de las políticas analizadas, y que conformaron (a nuestro entender) un nuevo dispositivo de gestión. Para esto último, intentaremos describir cada uno de los indicadores en relación a su función táctica dentro de la trama estratégica que juega el componente hacia el interior del dispositivo.

### **III. 3.- Los indicadores y su relación con la función táctica de los componentes que integran el NDG.**

En este apartado buscaremos las claves que expliquen la relación de los indicadores con la función táctica de los componentes en la configuración interna del

dispositivo de gestión. No solamente con la intención de graficar el “sentido” de las fuerzas y tensiones que se concentran alrededor de los mismos, sino especialmente para comprender la manera en que -a través de la distribución y puesta en juego de los diferentes elementos- se posiciona cada componente, dejando planteada la disputa y circulación del poder interno del dispositivo de gestión.

El primer elemento que emerge a partir del análisis de los programas mencionados es el **financiamiento**, en tanto que refuerza la relación asimétrica entre los dos niveles, central y local, del dispositivo. El tipo de financiamiento, nacional o internacional (que permitió la incorporación de los mandatos de los OMC en el caso de la formulación del PT), así como el mecanismo de transferencia directa de los subsidios a los beneficiarios (sin mediar participación de los niveles provinciales ni locales de la política) actuaron como un refuerzo de la centralidad del nivel nacional sobre el componente local. En este sentido, el hecho de financiar únicamente, salvo en el caso del AT, el beneficio para los desocupados, y delegar en los organismos ejecutores, el aporte de los recursos necesarios para la realización de las obras o proyectos de contraprestación previstos, juega un rol central a la hora de expresar la relación asimétrica de poder entre los dos niveles del dispositivo. Esta idea generalizada, “la nación pone la plata y los organismos ejecutores implementan” aparece constantemente como parte del relato general de funcionarios y participantes de los diferentes programas, y consideramos juega un rol fundamental en el funcionamiento del dispositivo, sirviendo como plafón de la relación asimétrica entre ambos niveles, central y local. Financiar los programas le permite al nivel central definir los principales criterios de focalización, los criterios de evaluación y aprobación de proyectos de contraprestación, a la vez que demandar al nivel local y a los organismos ejecutores, la utilización obligatoria de las diferentes tecnologías de gestión formuladas para reforzar esta relación asimétrica.

A lo largo de las formulaciones de los tres programas expuestos y en estrecha relación con el indicador anterior, aparece en el **marco institucional y estructura de funciones** la presencia de un ministerio del nivel nacional de la administración pública como responsable del programa y en el cual recaen la mayoría de las instancias de gestión técnico-administrativas que componen este indicador. Estos organismos funcionaron como soportes institucionales de las decisiones políticas del Estado Nacional y le posibilitaron a este, presencia y despliegue territorial, así como un alto grado de coherencia interna en la implementación de la política. Presencia y despliegue



territorial, a través de organismos con dependencias tanto regionales como locales que le garantizaban una estructura de gestión para responder ante los requerimientos de la implementación de las políticas. Veamos el ejemplo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social en la formulación del Programa Trabajar. Como lo describimos anteriormente, la sanción en 1991 de la Ley de Empleo le impuso cambios significativos al perfil de gestión del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social (según la denominación de la época), que hasta ese momento se ocupaba casi exclusivamente de la resolución e inspección de los conflictos laborales derivados del mercado formal. La adecuación a los requerimientos de la nueva Ley, y de los diferentes programas que se fueron implementando, impulsó al ministerio a la creación de instancias de gestiones regionales como las GECAL (Gerencia de Capacitación Laboral) y locales como las Agencias Territoriales. Como queda expuesto en la formulación del Programa Trabajar, se diseñó una estructura de funciones mediante la cual se responsabilizó a la Dirección Nacional de Políticas de Empleo y Capacitación del MTSS de la coordinación general del mismo; se crearon la Unidad Ejecutora Central para el diseño, asistencia técnica, control y evaluación, así como las Unidades Regionales de Aprobación del Trabajar (URAT) encargadas de la evaluación y aprobación de proyectos, de las cuales participaban Gerentes de empleo, Directores regionales así como sindicatos y organismos de gobiernos provinciales y municipales como veedores. A las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) del MTSS se les encargó la difusión, recepción de proyectos, asistencia técnica, evaluación de viabilidad, pagos, inclusión de beneficiarios, seguimientos de proyectos. Y por último, se reorganizaron los equipos de inspectores laborales que integraban las Agencias Territoriales del MTSS con el fin de Inspeccionar Proyectos en las distintas etapas. Es decir, se involucró y acondicionó a casi toda la estructura del ministerio en la gestión del Programa Trabajar. De esta manera, el Estado nacional logra absorber el control político y administrativo de la mayoría de las funciones en la implementación de los programas, así como garantizarse la capacidad de impactar localmente más allá de las instancias provinciales y locales de la administración estatal. Porque si bien en todas las formulaciones aparecen con diferentes grados de participación los gobiernos provinciales y municipales, lo que resulta claro, es que la presencia de un organismo ejecutor a nivel local (con las características que determine la formulación de las diferentes políticas) y una estructura nacional con desarrollo territorial alcanzan como estructura de gestión para estos nuevos dispositivos. Al momento de la formulación de la política, y especialmente de la

definición del **marco institucional y estructura de funciones**, este elemento tiene un peso importante, ya que –como aparece en la matriz analítica- la concentración en el componente nacional de la mayoría de las instancias de gestión, no solo hablan de la forma en que se distribuye el poder interno, sino también de la manera en que son excluidas de las mismas los gobiernos provinciales y municipales.

Esta centralización de poder en las instancias nacionales, expresión de la relación asimétrica de poder, encuentra una clara expresión en otro indicador compuesto por los **criterios de focalización**. La potestad del nivel central de definir los mecanismos de focalización, tanto los referidos a la población objetivo a la cual va dirigido cada programa, como a la distribución de recursos entre las diferentes provincias, refuerzan esta disparidad en la relación entre los dos niveles del dispositivo. La capacidad de definir qué sector será el beneficiario del programa, así como cuantos subsidios recibirá cada provincia, es una prerrogativa que permite cierta discrecionalidad a la hora de la distribución nacional de los recursos. Si bien cada programa utiliza diferentes mecanismos para la distribución de los mismos, como por ejemplo en el PT el criterio de los niveles de necesidades básicas insatisfechas de cada provincia (por NBI), o en el caso del AT el distribuidor de recursos, la capacidad de asignar recursos discrecionalmente, siguiendo a Lodola (2005) para el caso del PT, pasó a estar fuertemente asociada con el desarrollo de las protestas populares y el conflicto social más que con estos mecanismos. En el caso del PJJHD, no existieron normativamente mecanismos de distribución de los recursos, por lo que la capacidad de cada territorio de conseguirlos, estuvo ligada a la capacidad política de sus instancias de organización. A su vez, la definición de la población objetivo por parte del nivel central, cercenaba la capacidad de los niveles locales de ampliar la base de beneficiarios. Los requisitos solicitados por cada programa, así como la necesidad de presentar la documentación respaldatoria, DNI, CUIL, Negatividad de la ANSES, certificado de nacimiento y DNI de los hijos declarados, reducían aún más el margen de maniobra de los organismos ejecutores, aún cuando éstos se reservaban la capacidad de seleccionar los destinatarios de los beneficios de cada programa. La “proximidad” como uno de los mandatos de los OMC aparece aquí expresada en la responsabilidad de los organismos ejecutores de seleccionar a los beneficiarios, sin tener en cuenta que la definición de los criterios de focalización de la población objetivo por parte del nivel central, refuerza la relación asimétrica, desconociendo la realidad particular de cada territorio.

En sintonía con los indicadores anteriores, el hecho de contar en el nivel nacional con los **mecanismos de evaluación y aprobación de los proyectos** 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 que proyectos eran aprobados o no, estuvieron bajo la órbita del nivel nacional. En el caso del PT, a través de un mecanismo evaluación dentro de la estructura del Ministerio de Trabajo. En el PJJHD, si bien los Consejos Consultivos Municipales y/o los Municipios (en caso de no tener CCM) eran instancias de pre-selección de proyectos y organismos ejecutores, la decisión final en relación a los proyectos y los beneficiarios impactados en ellos, era del las GECAL del MTySS. Con la primera instancia del AT sucede algo similar, ya que es un Convenio entre las partes (Ministerio de Desarrollo Social y organismos ejecutores) la que establece los proyectos a ejecutar, donde el peso relativo de la instancia ministerial es muy fuerte. Estos mecanismos de evaluación y aprobación, encuentran en algunas de las tecnologías de gestión utilizadas, un instrumento de refuerzo a la posición táctica del componente (en este caso el nivel nacional) dentro del dispositivo.

La **tipologización de los proyectos**, es otro elemento que expresa el alto grado de acumulación de poder en el nivel nacional. Si bien se trata de un instrumento de gestión estrechamente vinculado con las tecnologías impuestas por el Banco Mundial en la formulación del PT, aparece en todas las políticas analizadas. Resultaba evidente la manera en que en el PT comienza a desplegarse un “menú” cerrado de opciones de tipos de proyectos sobre los cuales los organismos ejecutores debían elegir. Es decir, al momento de definir las obras de infraestructura social y comunitaria a ejecutarse en el territorio, debía realizarse una elección sobre una oferta estructurada de opciones, que incluía y excluía obras a financiar. Este elemento explicita la capacidad de del nivel nacional a la hora de imponer la oferta y de esta forma estructurar la demanda sobre la política. Sobre esto vamos a volver en las conclusiones, pero se trata de uno de los efectos más importantes de este tipo de dispositivos, ya que no solo quitan de la discusión la forma en que se establece el menú de opciones elegibles, sino que cuentan con instrumentos internos que operan directamente en “orientar” la demanda.

El mismo sentido, la presencia de un **sistema de evaluación de proyectos** refuerza lo dicho anteriormente. Esta tecnología de gestión (que apareció con la formulación del PT) predeterminaba el circuito administrativo que debían realizar los proyectos elevados por los organismos ejecutores. Cada instancia imponía sus

requerimientos técnicos-administrativos, pero el elemento novedoso fue la incorporación a la gestión de la política de una tabla de puntuación como instrumento decisivo para el proceso de evaluación de los proyectos y su posterior aprobación. En dicha tabla, a cada proyecto se le asignaba una determinada cantidad de puntos según su relevancia en relación a los siguientes criterios: nivel de pobreza, adecuación a la tipología de proyectos establecida, participación en otros programas nacionales y/o provinciales, el desempeño anterior del organismo, el grado de cobertura de la población objetivo, por situación de emergencia laboral y por el grado de prioridad social que le otorgaba el gobierno provincial. Es muy interesante describir el modo en que se repartían los puntos, según el criterio a evaluar en cada proyecto. Sobre un total de 100 puntos, un máximo de 30 le corresponderían al proyecto según el nivel de pobreza del territorio donde se ejecutaría; 15 puntos según la correspondencia con la **tipologización de los proyectos** establecida; 20 puntos por la cobertura de la población objetivo y los mismos puntos por la evaluación del desempeño del organismo; 5 puntos por la participación en otros programas nacionales, así como por la situación de emergencia laboral; y por último, 5 puntos por la relevancia que le asignaba el gobierno provincial al mismo. Este es un rasgo novedoso y particular del NDG, ya que evidencia no solamente la poca relevancia política que se les asignaba a los gobiernos provinciales –ni hablar de los gobiernos locales- y la capacidad del nivel nacional para “distribuir el juego” y determinar cuáles son los actores que participan y el modo en que lo hacen.

De la misma forma que con los indicadores anteriores, el **sistema de control y monitoreo** 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, y concentra las decisiones finales en el nivel superior. Es interesante observar, como en las tres formulaciones aparecen instancias encargadas del seguimiento y control de los proyectos, cuyo trabajo se realiza exclusivamente en el territorio, pero que dependen política y administrativamente de los ministerios nacionales. Como el caso de las GECAL y Agencias Territoriales del MTySS tanto en el PT como en el PJJHD, o la Auditoría del Ministerio de Desarrollo Social, la Unidad Ejecutora Nacional o el control a través del convenio del mismo con Universidades Nacionales en la formulación del AT. En varias de las entrevistas realizadas a integrantes de organismos ejecutores del nivel local, se realizaron comentarios sobre lo importante que eran “las inspecciones que mandaban desde arriba” para la continuidad de los proyectos. Se le otorgaba a las visitas (“de los del ministerio” o en algunos casos

“funcionarios del Banco Mundial”) una importancia central para el desarrollo o continuidad de los proyectos, y como un fuerte elemento de evaluación, control y de clara intervención territorial del nivel nacional sobre las acciones de las instancias locales.

Por otra parte, el nivel local también define sus funciones y el modo en que se distribuye el poder hacia dentro del dispositivo, a través de la ubicación táctica de sus elementos y 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 a través de los cuales 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. ONGs o Municipios en el PT y el PJYJHD, o Municipios, Federaciones y Mutuales en la primer etapa del AT, son los organismos que el nivel nacional definió como instancias de aplicación territorial a lo largo de las tres políticas. Si bien en esto quedan expuestas las diferencias entre las políticas, siempre se tratan de instancias definidas por el nivel nacional, vinculadas a la operativización de la política, y donde su espacio de decisión se vincula a la selección de los beneficiarios, al tipo de proyecto sobre una oferta pre determinada y a garantizar y/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, ya 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 con el nivel nacional.

En estrecha relación con los indicadores anteriores se encuentra la **definición del tipo de proyecto de contraprestación** como uno de los elementos expresivos de la dimensión nivel local del dispositivo. La posibilidad, capacidad o prerrogativa de los organismos ejecutores de definir el tipo de proyecto de contraprestación que se implementará en su territorio, se encuentra limitado claramente por las diferentes tipologías de proyectos implementadas en cada programa. Si bien esta capacidad le brinda algún margen de acción, en la práctica terminó funcionando como un determinante de los proyectos presentados sin importar las necesidades y demandas de cada territorio, los recursos disponibles, ni las capacidades técnicas y humanas que se

contaban. Tanto para el PT como el PJJHD las tipologías de proyectos permitidos, el formulario cerrado y predeterminado para la presentación del mismo, así como los mecanismos de evaluación y aprobación de proyectos, determinaron que los organismos ejecutores otorgaran mayor importancia a los aspectos formales de la formulación y presentación de los proyectos, por sobre las necesidades y características de cada territorio o comunidad. Este elemento quedó claramente descripto por un entrevistado, perteneciente a una organización social del conurbano bonaerense, quién haciendo referencia a su experiencia en la ejecución de ambos programas, afirmaba "...hacíamos trescientos proyectos en una noche..." (Entrevista N ° 2). Este elemento encontró en el AT una clara diferenciación, ya que el organismo ejecutor debe presentar un plan de obras mucho más complejo que los formularios simples de proyectos presentes en el PT o en el PJJHD.

Vinculado con la definición de proyectos se encuentra la capacidad de **seleccionar los destinatarios** de cada programa, en el marco de los criterios de focalización definidos por el nivel central. Este elemento otorga un nivel de discreción y un margen de acción al nivel local por sobre el central, a partir que son los organismos ejecutores, en los tres programas analizados, quienes seleccionan a los futuros beneficiarios siempre y cuando cumplan con los requisitos formales de la población objetivo de cada programa. Como ya señalamos, estos requisitos formales se expresan en la solicitud de presentación de la documentación respaldatoria que avale al destinatario en su condición de merecedor del beneficio. A su vez, la selección de destinatarios o beneficiarios permite al nivel local construir una relación de "proximidad" en términos del BM para con la población objetivo, ampliando los niveles de responsabilidad y participación para con los programas. Esta proximidad fue leída muchas veces como discrecionalidad y capacidad de los niveles locales de ampliar su base política de sustentación a partir de una relación del tipo clientelar con los beneficiarios. Esto último excede los alcances de este artículo, aunque nos parece fundamental dejar planteada la necesidad de profundizar este aspecto del funcionamiento del dispositivo.

La selección de los destinatarios se expresa en dos tecnologías de gestión que se encuentran en los tres programas analizados. Por un lado en los **mecanismos de afectación de los beneficiarios a los proyectos**, vinculados tanto a la selección de destinatarios como a la definición del tipo de proyecto de contraprestación a implementar. La vinculación de los beneficiarios a un proyecto de contraprestación es,

según el caso, diferente en cada programa, permitiendo distintos niveles márgenes de acción. En el PT, los beneficiarios eran vinculados al proyecto de obra en el momento de evaluación y aprobación de los proyectos, por lo que el beneficiario recibía el subsidio durante el tiempo que durase la obra a realizar. Este mecanismo no permitía que existiesen beneficiarios que no estuviesen vinculados a ningún proyecto. Para que la persona siguiese recibiendo el subsidio, la unidad ejecutora debía renovar el proyecto o presentar otro con la misma nómina de beneficiarios. Según una de nuestras entrevistas, era frecuente encontrar que los órganos ejecutores presentaban proyectos cada seis meses como lo indicaba la normativa, con el único objetivo de renovar el subsidio para los beneficiarios (Entrevista N ° 4). En cambio, tanto en el PJJHD como en el AT, los beneficiarios debían inscribirse en las ventanillas habilitadas para tal fin, ya sea municipios, organizaciones sociales o consejos consultivos, y luego, de acuerdo a lo determinado por la instancia organizativa de competencia, eran vinculados a diferentes tipos de proyectos de contraprestación. Esto permitía que, en el caso del PJJHD, existieran beneficiarios que cobraban el subsidio pero que no se encontraban realizando tareas en ningún tipo de proyecto de contraprestación. La importancia de esta tecnología radica en que el margen de acción brindado por los diferentes tipos de mecanismos de afectación de beneficiarios a proyectos, permitía a los organismos ejecutores un mayor nivel de influencia y control sobre las nóminas de planes. A su vez, este pasaje de un tipo de mecanismo de afectación donde el beneficio se encontraba subordinado al proyecto de contraprestación, a un mecanismo donde la centralidad esta puesta en que el desocupado reciba el subsidio, demuestra que el foco prioritario se trasladó de la realización de una contraprestación obligatoria que justifique el beneficio, a garantizar un piso de ingresos a todos los beneficiarios.

Por otro lado, los **mecanismos utilizados para dar altas de nuevos beneficiarios por bajas** en cada proyecto también refuerzan los márgenes de acción del nivel local. Los tres programas analizados, a partir de los mecanismos de control y monitoreo de los proyectos (establecidos en la normativa de cada programas así como en sus manuales operativos o instructivos) permiten diferentes mecanismos para realizar altas y bajas de beneficiarios según lo habilite la normativa correspondiente. Estos mecanismos permiten que el organismo ejecutor ejerza un control técnico y político sobre los beneficiarios de cada proyecto, en tanto que la posibilidad de dar de baja el beneficio si no se cumple con lo establecido en la normativa, es utilizada como una pena en diferentes casos. Sin embargo, esta prerrogativa entra en tensión cuando desde el

nivel central no se respeta esta capacidad por parte del organismo ejecutor, y el mecanismo pierde efectividad. Ambas tecnologías, la afectación de beneficiarios a proyectos como la posibilidad de dar altas por bajas, impactan en el margen de maniobra del nivel local por sobre el nivel central, ya sea permitiendo inscribir más beneficiarios aunque no estén vinculados a ningún proyecto de contraprestación - como en el caso del PJJHD - , como permitiendo a los organismos ejecutores modificar el padrón de beneficiarios a partir de su recambio por otro beneficiario. Esto nos introduce en otra dimensión que tiene que ver con la pregunta ¿de quién son los planes, del beneficiarios, del organismo ejecutor o del nivel central? La respuesta a este interrogante – que excede ampliamente el objetivo de este artículo – evidencia y refuerza la relación asimétrica entre el nivel central y el nivel local, relación que se operacionaliza a través de las diferentes tecnologías de gestión utilizadas.

Por último, el análisis sobre el funcionamiento de cada uno de los indicadores y el rol que tienen en relación con el posicionamiento táctico de los componentes nacional y local del dispositivo, nos describe el modo y el lugar donde se materializa (en termino de gestión de las políticas) esta relación de poder asimétrica entre estos dos niveles. Porque ajenos a cualquier intento de neutralidad, el tipo de tecnología utilizada como el tipo de relación con el posicionamiento táctico del componente nos permiten reflexionar sobre: quién define el tipo de política a implementar y su destinatario; cómo se reparten las funciones, los recursos y las responsabilidades de gestión; quiénes controlan a quienes y quiénes responden ante quienes; como también, qué actores se incluye y a cuáles se excluyen de la gestión de las políticas.

#### **IV. Reflexiones finales**

Recapitulemos. En nuestro trabajo dimos cuenta sobre la forma en que emergió un **nuevo dispositivo de gestión** que funcionó como soporte de los principales programas de empleo transitorios implementados en nuestro país desde mediados de la década de los noventa. De la misma manera, describimos como las tres políticas fueron desplegadas por el Estado Nacional en un contexto de crisis que le exigía un tipo de respuesta rápida y eficaz que pudiera abordar la emergencia. A través de la **matriz analítica** construida para el caso, pudimos observar cómo se replicaban (aunque con variaciones como lo explicamos anteriormente) los componentes e indicadores en los tres programas analizados. El **esquema de funcionamiento**, nos dio cuenta del modo en que operaba cada indicador en relación con la posición táctica del componente, y cuáles



eran sus efectos en la forma en que se distribuía el poder interno. Ahora bien, solo tiene sentido nuestro intento de describir el funcionamiento táctico de los componentes e indicadores que forman el NDG, si podemos encontrar elementos que nos hablen del sentido estratégico y productivo del NDG. Veamos algunos.

Tres crisis, tres políticas, y según nuestro trabajo, el mismo dispositivo de gestión. Un dispositivo que garantizó una amplia cobertura (en las tres políticas se lograron niveles de cobertura importantísimos en poco tiempo), un rápido impacto territorial, y la posibilidad para el Estado nacional de ofrecer una “oferta estructurada” que le permitió, a su vez, organizar la demanda sobre la política. En esta misma línea, le permitió focalizar sus efectos, concentrar el control de la mayoría de las decisiones e instancias de gestión, y determinar qué actores son incluidos o no en la misma. Estas posibilidades no son nada despreciables, muchos menos en contextos de crisis económica, política y social.

Por otro parte, al describir el funcionamiento interno del NDG y la forma en que operan sus componentes e indicadores, damos cuenta de los roles, saberes y prácticas que cada elemento va construyendo y poniendo en juego en la implementación de la política. Estos roles, saberes y prácticas lejos de perderse con la modificación de los programas, funcionaron como un “back ground” que los diferentes actores pusieron en juego en la gestión de las políticas. Un ejemplo claro de esto, fue el comentario de una funcionaria del MTySS sobre como el propio *staff* del ministerio es el que incorpora la necesidad de realizar una contraprestación obligatoria (exigida por el Banco Mundial para el PT) como elemento fundamental en la formulación del PJJHD. Este es uno de los efectos más importantes del NDG: la posibilidad de construir e incorporar saberes, que fueron tomando forma a través del funcionamiento del mismo y que son puestos en circulación por los diferentes actores en distintas situaciones. En otra de las entrevistas, un funcionario de muchos años en la gestión municipal y que participó de la implementación local de los tres programas analizados, nos hizo referencia a “una red que se fue construyendo con el tiempo alrededor de estos planes” que fue perfeccionando su práctica y profundizando su capacidad de gestión. “Era un auto al que solo había que echarle nafta para que arranque”, definiendo al dispositivo de manera terminante.

Otro de los efectos importantes del NDG es la reconfiguración de la relación entre el Estado Nacional, los gobiernos provinciales y los gobiernos municipales. La forma en que el funcionamiento del NDG consolida la posición táctica del nivel central,

crystalizando una relación asimétrica de poder con el componente local, y soslayando la participación de los gobiernos provinciales a instancias institucionales de escaso peso político, nos muestra una redefinición de la forma histórica de articulación entre los diferentes niveles de la administración pública. Nuestro trabajo describe claramente como el NDG produce una especie de “by pass” político sobre los gobiernos provinciales, excluyéndolos de toda instancia importante de definición y gestión de la política, así como de la posibilidad de mediación con el nivel local. Es evidente la capacidad del nivel central para intervenir en el territorio e implementar políticas a nivel local, sin la necesidad u obligación de articular acciones con la administración provincial. De la misma forma, el NDG le permite a los municipios una relación directa con el Estado Nacional y viceversa. Una relación asimétrica, y en la cual el componente local se incorpora básicamente como soporte operativo de las políticas. Si bien, no participan en la definición estratégica del tipo de política a implementarse, en contextos de crisis y urgencias la posibilidad de vehicular las políticas formuladas por el nivel nacional en el territorio le otorga una herramienta de gestión relevante. Por último, a partir de nuestra tarea, estamos en condiciones de afirmar que este tipo de gestión y articulación entre los dos niveles, no solo se fortaleció y extendió con el tiempo, sino que a partir del año 2003 se transformó en un dispositivo de gran eficacia e impacto. En este sentido, consideramos que *“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, C.: 2011). Según nuestra mirada, los NDG fueron herramientas que le permitieron al Estado Nacional impactar territorialmente, definir un tipo de respuesta, proponer su cosmovisión, y reconstruir su capacidad central en la definición de las políticas en el marco de la construcción y profundización de un proyecto nacional. En palabras de Oscar Oszlak (1980), *“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”*.

Para otra instancia de nuestra investigación quedará determinar si este NDG excedió el ámbito de las políticas mencionadas, para transformarse en un formato aplicado en diferentes políticas formuladas por el Estado Nacional. Y a la vez precisar con mas detalle, cómo este tipo de dispositivo de gestión se transformó en una

importante herramienta en la recuperación estratégica de la centralidad del Estado Nacional (en la etapa abordada).

De la misma forma debemos señalar que, así como el NDG tuvo efectos en la relación vertical entre el Estado Nacional, las provincias y los municipios, también impacto claramente en el estilo de gestión estos últimos. Investigar la forma en que influyó en los Municipios a la hora de delinear sus políticas territoriales, definir su agenda de gestión, y configurar su diseño institucional, es la tarea que nos espera. La búsqueda de un modelo de analítico que pueda abordar estos desafíos, también.

## V. Bibliografía

AGAMBEN, G (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 2011.

ASIAIN, A. (2010) “Crisis internacional y demanda efectiva en un modelo macroeconómico estructuralista” Revista Pecunia N° 1º, Universidad de León, Pág. 1 – 21.

AUYERO, A. (2002) “La Protesta, Retratos de la Beligerancia Popular en la Argentina Democrática”, ED Libros del Rojas, Buenos Aires.

BARSKY, O Y DÁVILA, M (2008) “La rebelión del campo. Historia del conflicto agrario argentino”. Editorial Sudamericana. Buenos Aires.

BASUALDO, E (2011) “Sistema político y Modelo de acumulación. Tres ensayos sobre la Argentina actual”. Ed. Cara o Ceca. Buenos Aires.

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

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.

DI LEO, P. (2006) “Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados, y régimen social de acumulación neoliberal: una aproximación a sus articulaciones político-simbólicas y estructurales”. Mesa de Políticas Sociales, Instituto de Estudios y Formación, CTA..

DINATALE, M. (2004): “El festival de la Pobreza: el uso político de planes sociales en la Argentina” Ed. La Crujía. Buenos Aires.

FEIJOO, M.C. (2002) "Nuevo País, nueva pobreza."Ed. Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, D. (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.

GUIMENEZ, S. Y HOPP, M. (2011) "Programa ingreso social con trabajo Argentina Trabaja: una mirada reflexiva desde el corazón de su implementación" en "IV encuentro internacional de Políticas Públicas y Trabajo Social: Aportes para la reconstrucción de lo público" Trabajos seleccionados. Arias, García Godoy y Bazzalo (Comp.) Carrera de Trabajo Social UBA, 2012.

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

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.

LO VUOLO, R. y BARBEITO, A. (2002) "La Inseguridad socio-económica como política pública: Transformación del sistema de protección social y financiamiento social en Argentina". Buenos Aires: Ciepp. Documento de Trabajo 33.

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

O'DONNELL, G. (1979) "Modernization and Bureaucratic Authoritarianism: Studies in South American Politics", Institute of International Studies, University of California, Berkeley David Collier (coord.): *The New Authoritarianism in Latin America*, Princeton University Press, Princeton, 1979.

OSZLAK, O y O'DONNELL, G. (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, O. (1984) "Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal" en Teoría de la Burocracia estatal. O. Oszlak (Comp.) Paidós. 1984:251 – 307.

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

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.

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