

El Embrión Caza en secreto. Sobre la racionalidad en la implementación de Programas Sociales para Jóvenes Vulnerables.

Pablo Molina Derteano.

Cita:

Pablo Molina Derteano (2009). *El Embrión Caza en secreto. Sobre la racionalidad en la implementación de Programas Sociales para Jóvenes Vulnerables* (Tesis de Maestría). UNIV.DE BUENOS AIRES / FAC.DE CS.SOCIALES / SECRETARIA DE POSGRADO.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/pablo.molina.derteano/16>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p4wr/7Zf>



Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es>.

Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.

Lic. Pablo Molina Derteano

“El embrión caza en secreto”

*La nueva racionalidad del campo estatal en la
ejecución de programas sociales destinados a
jóvenes vulnerables.*

Tesis para optar por el título de Magíster en Investigación
en Ciencias Sociales

Facultad de Ciencias Sociales
Universidad de Buenos Aires

Director/a: Dr. Agustín Salvia

Buenos Aires
2008

Resumen

La presente tesis de maestría indaga sobre una nueva forma de planificar y ejecutar programas sociales, cuyos principios rectores son señalados bajo el nombre de New Management de lo Público (NMP) Esta indagación se hace a través de un estudio de caso con un programa destinado a jóvenes vulnerables ejecutado a nivel nacional entre el 2004 y 2006.

En líneas generales, el NMP postula la necesidad de aplicar criterios managerialistas a la administración pública, introduciendo nuevas gubernamentalidades y un nuevo ethos sobre la forma en que el Estado plantea y acciona sobre los problemas de la sociedad civil.

En esta tesis se analiza el proceso de implementación para arrojar luz sobre las formas en que este NMP se actualiza dictando las reglas de apropiación y conflicto de los capitales económicos, sociales y simbólicos en disputa dentro del campo estatal. Se aprecia como diferentes actores confluyen en torno a una red de políticas en ejecución o por ejecutarse, y manifiestan objetivos de apropiación política de recursos materiales y simbólicos en torno a la cuestión juvenil, contradiciendo así los enunciados explícitos del NMP que se presenta como un know how basado en la eficacia y eficiencia y de contenido supuestamente aséptico. Más aún, tal contradicción no sería tal, ya que el NMP sería, para esta tesis, una cosmovisión misma de la sociedad.

Summary

The following EMBA thesis questions itself about new ways of planning and executing social programs, whose main principles are known under the name of New Management de lo Público (NMP) This issue is analyzed through a case study with a program targeted to vulnerable young people that had been executed throughout the national territory between 2004 and 2006

In its main lines, the NMP calls for the need to apply managerial principles on public administration, introducing new governmentalities and a new ethos about the way in which the State plans and acts about the issues of Civil Society.

In this thesis, the analysis is focused on the process of implementation in order to throw light about the ways in which the NMP reshapes itself by dictating the rules of

appropriation and conflict about economic, social and symbolic capital to be disputed within the State campus. We point out how different actors come around in order to appropriate of different material and symbolic resources related to the youth questions, and by that mean the oppose to the idea that de NMP is just a know how dealing with efficiency and efficacy and supposedly aseptic. Moreover, that contradiction woudn't be such, since the NMP would be, for this thesis, an ethos and a whole vision of society

INDICE

Introducción pag 5

Estado y políticas sociales. Coordinadas teóricas de aproximación - La lógica de las intervenciones del campo estatal: el New Management de lo Público - Enmarcando el estudio de caso - Objetivos y plan de trabajo

Capítulo 1: Estado, Reformas Estructurales y Políticas Sociales. (Un Marco Teórico)

pag 11

El Estado: Aproximaciones, configuración y reformas.

Concepto de Régimen Social de Acumulación y sus implicancias — Emergencia del problema de la autonomía del Estado – El Estado como campo y prácticas - El Escenario de las reformas - La configuración del campo estatal: el giro administrativo y manageralista en dos generaciones de reformas - Las nuevas gubernamentalidades

Las nuevas políticas sociales

Características del nuevo enfoque – Primer eje. Institucionalización y modelos de decisión – Segundo Eje: La Financiación - Tercer Eje: Población objetivo - Cuarto Eje : Nuevos indicadores - Observaciones preliminares e hipótesis de esta tesis

Capítulo 2: Aproximaciones teórico-metodológicas. pag

33

Estudios de implementación - Objeto de estudio de esta tesis - El estudio de caso y el diseño cualitativo - Técnicas empleadas: descripción institucional y análisis crítico de discurso (ACD) - Técnicas empleadas: la entrevista en profundidad - El proceso de estudio- Resultados esperados

Capítulo 3. El programa, o la profecía autocumplida. pag 45

El programa Familias y sus condicionalidades - Desarrollo Social y DINAJU: ¿el retorno del hijo pródigo? - La situación de los jóvenes hacia 2003-2004 - El Programa Nacional de Inclusión Juvenil (Programa INCLUIR) - Observaciones.

Capítulo 4: Los actores que se involucran Pag 57

La construcción de un problema - Primer Acto. El plan maestro - Segundo Acto. Los otros actores - ¿Cómo se llama la obra? La lucha por el sentido...

Capítulo 5: Del dicho al hecho... Pag 64

Una breve revisión de algunos conceptos ligados al proceso de evaluación de la implementación – Primer Acto: Las decisiones de puesta en marcha – Segundo Acto: la emergencia de la racionalidad del NMP - ¿Cómo se llama la obra? Desentrañando la implementación...

Capitulo 6: Las lógicas discursivas del éxito y el fracaso. Pag 74

Los indicadores de éxito - Primer Acto: ¿Qué salió bien? – Segundo Acto: ¿Qué salió mal? - Tercer Acto: Las explicaciones del fracaso - Cuarto acto: ¿Aprendiendo todos juntos? - ¿Cómo se llama la obra? Planes dentro de planes...

Conclusión Pag 82

Resumen de los hallazgos - El NMP como discursividad: el proyecto político - El NMP como discursividad: la dimensión instrumental - El NMP como discursividad: la dimensión cognitiva - Una mirada praxeológica: epílogo

Agradezco para la confección de tesis la asistencia teórica y metodológica y la contención humana de mis directores de proyecto CONICET, el apoyo del Instituto de Investigaciones Gino Germani y su directora, Dra. Carolina Mera, y el apoyo de todos los integrantes del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social y de mi familia y amigos, y “los clásicos del domingo”.

Introducción

“...se puede, en efecto, llamar institución, a todas las creencias y a todas las formas de conducta instituidas por la colectividad; la sociología, podría, por tanto, definirse: la ciencia de las instituciones, de su génesis y de su funcionamiento ”
E. Durkheim, “Las Reglas del Método Sociológico”

La relevancia de la problemática inserción socio-laboral de los jóvenes se ha convertido en un tema de gran importancia para la agenda de las políticas sociales y ha suscitado numerosas intervenciones en tal sentido. (OIT, 2007)

Muchas de éstas han sido analizadas bajo una mirada de diseño-coste-impacto. Es decir, han evaluado sus programas en torno a sus objetivos de transferencias de ingreso o combate de la pobreza u otros similares y en qué medida han alcanzado esos objetivos o no. Pero desde una óptica incrementalista, proponemos una mirada sobre otros aspectos de estas intervenciones, que tienen que ver con observar dinámicamente las formas en que los agentes del campo estatal toman (y fundamentan) las decisiones prácticas de la implementación de un programa social.

Para nuestro propósito hay que avanzar hacia una óptica praxeológica¹, que interpele el proceso de implementación de políticas sociales y a la racionalidad misma de las decisiones en el marco de un proceso dinámico y conflictivo, que subyace y, a la vez, sobrepasa a los objetivos y diseño formal del programa que será objeto de mi estudio de caso.

Estado y políticas sociales. Coordenadas teóricas de aproximación.

¿Quién lleva adelante estas políticas y cómo debemos concebir a las políticas sociales? Cabe recordar que estamos frente a una forma histórica particular del Estado, el Estado capitalista,² el cuál presenta dos funciones centrales que se vuelven contradictorias. En términos de O'Connor (cito en Gough, 2003:95), el Estado debe ayudar a la acumulación del capital y respaldar la legitimación de sus relaciones sociales. El principal problema con el que se encuentra el capital es acceder al uso y control de la

¹ Por praxeológica nos referimos a un enfoque dinámico basado en estudiar el significado de las acciones y los discursos de acuerdo a las tensiones sociales, económicas y simbólicas que definen el mismo campo donde se inscriben las prácticas y discursos que se pretende explicar. (Bourdieu y Wacquant, 2005) Se avanzará más en el tercer acápite de esta introducción.

² Aquel que surge como relación social (de dominación dirá O'Donnell) en el escenario de constitución de la sociedad moderna, como garante de la relación social capitalista (Thwaites Rey y Lopez, 2005:25).

fuerza de trabajo³, y la política social se presenta como el instrumento de intervención privilegiado como respuesta.⁴ En este sentido, el intento de adaptar los requerimientos de mano de obra a las necesidades de la acumulación (variable en el tiempo y con acuerdo al régimen social de acumulación vigente), podrían distinguirse, las políticas de empleo, que -junto a la legislación laboral- apuntarían a la regulación específica del mercado de trabajo (Cortes y Marshall, 1993). Además estarían las políticas de asistencia, las cuales pueden ser pensadas como más vinculadas con la contención de aquella parte de la fuerza de trabajo que no es requerida por el sistema en su funcionamiento más dinámico. (O'Connor, 1981) Las políticas sociales, en términos amplios, se constituyen en instrumentos de acción privilegiados del Estado sobre aquel espacio de lo social que se recorta como problema de intervención. (Cortes y Marshall, *op cit*; Danani, 2005; Twaites Rey y Lopez, 2005)

Al incorporar éstas políticas los regímenes sociales de acumulación (Nun, 2001), proponemos el estudio del Estado como un campo de relaciones sociales insertos dentro de la sociedad, pero con un relativo y tensionante grado de autonomía (Evans, 1996). De esta forma, puede decirse que el Estado constituye un campo, con un *enjuí*⁵ propio pero con la capacidad de imponer legitimidad sobre otros campos, mediante un uso particular de violencia material y simbólica. (Bourdieu, 1996) Dentro de estas formas de violencia simbólica, se encuentran las políticas sociales. Además de las funciones antes descritas dentro del mercado de trabajo, proponemos aquí aproximarnos a una función más: las políticas sociales como manifestación objetiva y simbólica de la autonomía estatal.

Todos estos planteos constituyen un marco general para una indagación más acotada: una de las formas en que se manifiesta la racionalidad dentro de las prácticas de los sujetos en el espacio de intersección entre el campo estatal y la demanda y ejecución de programas sociales.

La lógica de las intervenciones del campo estatal: el New Management de lo Público

3 Lo que Offe (1991) denomina como problema estructural de la proletarianización

4 Por otro lado, el Estado en su tarea de regularización del proceso de proletarianización se obliga a sumir una segunda función, el problema de la integración social de los asalariados lo cual -en palabras de Offe- debe tratarse como mecanismo de control social que el propio mercado de trabajo no produce a un nivel fiable. (Offe, 1991:82)

5 Puede definirse como "lo que está en juego", el centro de disputas dentro del campo. En el marco teórico se explicará más de este concepto

Partiendo de este campo de relaciones dentro y fuera del Estado, y con la búsqueda de la racionalidad de los agentes ejecutores de políticas sociales como interés específico, el término racionalidad es presentado desde una óptica bourdeana, lo que implica ver a los agentes en relación con su espacio, a sus sistemas de acciones y percepciones como construido pero también como constructor del espacio mismo donde se aplica, y, que a la vez, le dio origen (Bourdieu; 2007) Es una visión de cierta economía del campo, la racionalidad se hace visible en el interés de los actores. (Bourdieu y Wacquant, 2005) Y éste tiene que ver con posicionarse mejor en el campo, que depende de las dotes, formas y cantidades de capital económico, social y simbólico. Es un concepto relacional que se define por y desde lo que se disputa en el campo: lo define a la vez que es definido por él. Además de ser un concepto relacional es un concepto histórico.

En esta tesis nos ocuparemos de la presencia de un tipo de racionalidad que intenta imponerse en las prácticas y discursos de los agentes del campo estatal argentino, tras las reformas estructurales: el llamado New Management de lo Público. (NMP) (Estévez, 2001)

El New Management de lo Público se inscribe dentro del llamado “giro administrativo” (Hewitt de Alcántara, 1998) en los discursos sobre la gobernabilidad del Estado. El NMP es tanto un know how como un “ethos” del manejo de la administración pública (Estévez, *op cit*; y Blutman, 2004) Esta nueva lógica managerialista postula la necesidad de repensar al Estado como un órgano ejecutante y administrador de bienes y servicios públicos, cuya legitimidad se construye en forma horizontal en conjunto con otros actores de la Sociedad Civil. En este sentido, el Estado se legitima si es capaz de dar cuenta de una administración managerialista eficiente de sus recursos. Esta lógica managerialista es, en nuestra opinión, más que un conjunto de recetas; es, en sentido foucaultiano, un discurso de verdad, que apunta a la gubernamentalidad, definida esta como “una medida razonable y calculable de la extensión de las modalidades y los objetivos de la acción gubernamental” (Foucault, 2007c:117)

En esta tesis, se propone tratar al NMP como una racionalidad que busca convertirse en práctica y discurso dominante del campo estatal. Puede decirse entonces, que la hipótesis de fondo es que el campo estatal argentino se encuentra en un proceso de transformación cualitativa, iniciado con las reformas estructurales durante la década de los `90.

Nos enfocaremos principalmente en los aspectos que refieren al rol del Estado.⁶, las cuáles han sido interpeladas como dos series sucesivas de reformas denominadas de primera y de segunda generación, con soporte en la misma matriz: el NMP. (Estevez, 2001; Molina Derteano y Fraguglia, 2006)

La primera generación de reformas apuntaba centralmente a redimensionar el rol del Estado y las relaciones con la sociedad civil. Estas implicaron la limitación de las políticas fiscales en busca de una moneda fuerte y la estabilidad de precios, como la reducción del Estado a partir de la liquidación de las empresas públicas y otras medidas dirigidas a limitar su accionar. Los resultados de este primer paquete de cambios entrañaron una fuerte paradoja de vigoroso crecimiento económico con un profundo déficit social. (Estevez, *op cit*; Gerchunoff y Torre, 1996).

La llamada segunda generación de reformas apuntó a una profundización cualitativa de la lógica del Estado Mínimo; y, al mismo tiempo, a una redefinición de la nueva forma de intervención del Estado sobre una realidad social acuciante. Congruente con el paradigma dominante que guía las reformas, la redefinición del Estado es impulsada en conjunto al fortalecimiento de los sistemas democráticos formales, el cual se da en una convergencia internacional conforme a los modelos políticos anglosajones. (Orlansky, 2001; Ibarra, 2004) Algunos estudios han dado cuenta de las reformas de segunda generación, y sus éxitos y fracasos. (Estevez, *op cit*; Blutman y Estevez, *op cit*; Cao y otros, 2007; Molina Derteano y Fraguglia, *op cit*; 2007) Sobre estos hay un relativo consenso acerca de señalar que las reformas han resultado fallidas en sus objetivos formales explícitos, por cuanto la tan promocionada Reforma del Estado no se ha efectuado, y las pocas iniciativas que se encararon quedaron opacadas por la crisis terminal del 2001.

Sin embargo, desde esta tesis se afirma que ambas generaciones de reformas contribuyeron a promocionar el ingreso del NMP como nueva racionalidad dentro del campo estatal, por cuanto se lo promocionó como eje de un manejo eficiente y transparente del Estado. Dicho proceso fue continuo, pero actuó en diferentes niveles. Las primeras reformas fueron de impacto más inmediato y superficial; las segundas fueron más sutiles y sostenidas. Esta lógica managerialista, si bien estuvo presente

6 Al respecto de las transformaciones y su impacto social y económico, pueden consultarse, los análisis de Gerchunoff y Torre, (1996), Torre (1997), Tokman y O'Donnell, (1999), Heymann y Kosocoff, (2000); Murnis y Feldman (2002), Weller, (2003), Vinocur y Halperin, (2004), CEPAL (2005), Salvia y Mallimacci, (2006) entre otros.

desde el principio, al menos como principio ideativo, surge como emergente en las de segunda generación⁷. La hipótesis operativa, y la que resulta ser la misma de esta tesis es que hay una lucha simbólica y material en el campo estatal por imponer una nueva racionalidad administrativa, denominada New Management de lo Público. Es un proceso continuo, que se reactualiza con cada política pública, y se evidencia más, en las políticas sociales. Esta hipótesis será explorada a través de un estudio de caso con políticas destinadas a jóvenes vulnerables.

Enmarcando el estudio de caso

Teniendo en cuenta nuestra hipótesis, la mirada sobre las políticas sociales resulta de gran utilidad ya que se trata de una de las formas de intervención del Estado dentro de la sociedad civil que ha resultado paradigmática de las formas que el New Management de lo Público⁸.

Bajo las fórmulas propuestas por el NMP, y donde el mercado se presenta como agente principal en la regulación de las relaciones entre los actores económicos, las funciones del Estado sobre el ámbito laboral y social sólo es aceptable al nivel de paliativo frente a situaciones evaluadas como excepcionales o de mayor necesidad. (Vinocur y Halperin, 2004) Como señala Grassi (*op cit*), se desplaza de la asistencia a los “caídos en el infortunio”, hacia aquellos que surgen de la incapacidad del mercado de trabajo para cumplir con sus objetivos de integración y redistribución.⁹ En líneas generales, se produce un corrimiento del modelo normal patológico hacia el de gestión de riesgo social, en donde se resignifica el lugar del Estado y se re-construye la cuestión social. (Murillo, 2006b) Esta autora destaca el rol de los organismos internacionales como el Bando Mundial; en este sentido, respecto a las poblaciones desfavorecidas, el enfoque será siempre de los individuos en sus contextos locales

7 Mientras que a nivel macro el NMP puede ser interpelado como un discurso de orden y como un saber legitimado sobre la forma de definir problemas sociales y delimitar las estrategias de intervención; a nivel micro se lo tratará como una racionalidad práctica. A la vez se trata de un proceso dinámico de actualización constante a lo largo de una serie de programas sociales denominados de nueva generación.

8 En efecto, aumentar la eficiencia y mejorar la instrumentación de los programas de ayuda social fue uno de los argumentos que justificaron las reformas en torno a la creación de la Secretaría de Desarrollo Social, luego devenida Ministerio de Desarrollo Social (Grassi, 2001)

9 Para esta autora, esto tuvo un gran impacto en la política social, a través del crecimiento del accionar de la Secretaría de Desarrollo Social (ahora Ministerio) y, en menor medida, el Ministerio de Trabajo. Así “la dispersión de planes y programas sociales, a la vez, superpuestos, reproducían y producían la fragmentación del sujeto, tanto en un sentido pasivo, porque expresaron categorizaciones que funcionaban prácticamente, como activamente, al categorizar teóricamente la población objeto de intervención (Danani:1996) Las políticas sociales asumieron la heterogeneidad social y “devolvieron” como fragmentos individualizables, cuyos intereses, casi siempre, se hacia colisionar entre sí” (Grassi, 2001:29)

Teniendo en cuenta estas líneas, surge una visión que retoma la denominada problemática juvenil, y tiende a ser construida como el desajuste entre oferta y demanda, o desajuste entre transición educativa e inserción laboral. A su vez, hemos descrito las transformaciones del Estado y su lógica de intervención que siguen el NMP. Las políticas sociales destinadas a jóvenes han abarcado desde reformas estructurales al sistema educativo (Devia, 2003) hasta iniciativas basadas en enfoques sobre el capital humano. Prevalece la idea de que los jóvenes son vulnerables por rasgos propios que se hacen más visibles en el proceso de transición de la escuela al trabajo. Dichas falencias, conceptualizadas como “individuales” pueden ser suplidas con programas que sigan las líneas de empowerment, focalización y desarrollo local.¹⁰.

¿Qué es lo que subyace, cuando una dirección nacional del Ministerio de Desarrollo Social, encara un programa masivo de intervención social, cuyo instrumento privilegiado son talleres de formación en oficios y socio-comunitarios (empowerment + desarrollo local) y cuya población objetivo son jóvenes entre 18 y 25 años que no estudien ni trabajen (conjunción de la definición etárea de juventud y la especificidad del problema de la transición de los estudios hacia el mundo de trabajo)? Dentro de esto nos interrogamos, por la racionalidad práctica que los agentes tuvieron que poner en juego durante el proceso de implementación.

Objetivos y plan de trabajo

Hemos propuesto tratar al NMP como una racionalidad en sentido bourdeano. Bajo esta conceptualización, esta nueva lógica managerialista se expresa en prácticas y discursos. En estos últimos aparecen bajo fórmulas lógicas válidas dentro del campo. Aquí yacen las lógicas discursivas, cuya función es hacer inteligible y razonable una serie de relaciones entre términos. En otras palabras, cuando los agentes son interpelados en situación de entrevista acerca de las decisiones y acciones tomadas en el curso del programa, ellos evocarán una serie de explicaciones razonables. Detrás de ellas, creemos que el NMP se expresará como visión del mundo, como proyecto político y hasta como serie de pasos prácticos a seguir. Y nos proponemos ver estas formas del NMP como racionalidad en un programa social.

¹⁰ “el empoderamiento supone y fomenta subjetividades particulares (pobres-clientes), crea identidades (locales), intenta producir cierto tipo de cohesión comunitaria (redes informales), y es partir de estas operaciones que se propone garantizar la gobernabilidad de las poblaciones pobres.” (Aguilar y otros; 2006:76, cursivas en el original)

Puede entonces decirse que el **objetivo general de esta tesis** es dar cuenta de las formas en que actúa esta nueva racionalidad, en el proceso de implementación de un programa social para jóvenes vulnerables. ¿Cuáles son las lógicas discursivas puestas en juego? ¿Cuáles son las formas en que se expresa la racionalidad en los relatos del proceso de implementación? ¿Cuáles son las formas en que estos actores visualizan el problema y llevan adelante los procedimientos para resolverlo? Para ello se encara un diseño reflexivo en el sentido amplio. Asimismo, de nuestro objetivo general, se desprenden cuatro objetivos específicos:

- 1- Describir las lógicas subyacentes en el planteo de un programa social para jóvenes y su relación con las líneas de las reformas de segunda generación (*cap 4*)
- 2- Describir a los diferentes agentes involucrados en la implementación y sus instancias de interpelación a las dinámicas de los espacios institucionales que ocupan. (*cap 5*)
- 3- Describir en el estudio las instancias del NMP como racionalidad con contenido político, más allá de su enunciación como *Know How* (*cap 5*)
- 4- Dar cuenta de la lógica discursiva de los agentes involucrados en torno a sus expectativas, los objetivos y dinámicas de implementación del programa, definiendo así las instancias del NMP como prácticas y líneas de intervención (*cap 6*)
- 5- Proporcionar elementos para la reflexión crítica de las instancias de cosmovisión e interpretación que provee el NMP como marco cognitivo. (*cap 7*)

Para poder cumplimentar estos objetivos, se encara una indagación cualitativa, paralela al proceso de gestión del programa. Este tipo de indagación posee una doble utilidad. Por un lado, propone una mirada sobre los distintos componentes en clave de las relaciones que entre ellos se tejen. Por el otro lado, estas vinculaciones son estudiadas desde las percepciones, imaginarios y discursos de las subjetividades involucradas, y de esta manera, se interpela el microcosmo de sentido que articula las prácticas de los funcionarios en torno a las definiciones, que emergen del mismo campo en donde tienen lugar estas prácticas. Esto es interpelado desde una indagación cualitativa.

Una indagación de este tipo implica un enfoque reflexivo, que tiene en cuenta la posición del investigador en el campo de registro y la revisión continua de las categorías de análisis empleadas. En este sentido, el presente trabajo emplea técnicas de análisis de contenido con respecto a documentación operativa del proyecto y una serie de entrevistas en profundidad a informantes claves. Se trata de funcionarios a nivel nacional, provincial, municipal y de una ONG, los cuales son conceptualizados como tomadores de decisión cuyas acciones influyen en la ejecución del programa.¹¹ Al analizar estas entrevistas y los documentos operativos, se las somete a un socio-análisis (Bourdieu y Wacquant, *op cit*) Esto implica el análisis de la discursividad de los agentes en situación de entrevista, al tiempo, que se indaga sobre las propias construcciones del campo de estudio.

Finalmente, se deja en claro que se trata de un estudio de caso y que no es susceptible de generalizaciones. Sin embargo, esperamos que las observaciones de este estudio sirvan para futuras inferencias. Creemos que la reflexión sobre los procesos de implementación y los agentes estatales y privados que intervienen es capital para poder hacer críticas y aportes significativos a la discusión de alternativas de intervención social por parte del Estado. Estos aportes se vinculan necesariamente con la hipótesis de fondo.

¹¹ A estos funcionarios se les realizan dos series de entrevistas. Las primeras cuando el programa se inicia y el resto cuando el programa estaba terminando.

Capítulo 1: Estado, Reformas Estructurales y Políticas Sociales. (Un Marco Teórico)

En el presente capítulo, buscaremos dar las coordenadas teóricas principales de nuestro abordaje, al tiempo que revisaremos la literatura existente sobre reforma del estado y políticas sociales. En este sentido, nos importa la relación entre las políticas sociales y la definición managerialista del Estado:

- Situarlas dentro de una coyuntura histórica de reforma estructural interpelando su configuración material; su doble objetivo de legitimar el enfoque managerialista y paliar el déficit social (el campo estatal)
- Analizarlas como condiciones y resultado de la interacción entre diversos agentes estatales (la construcción del know how)

El Estado: Aproximaciones, configuración y reformas.

Concepto de Régimen Social de Acumulación y sus implicancias — Emergencia del problema de la autonomía del Estado – El Estado como campo y prácticas - El Escenario de las reformas - La configuración del campo estatal: el giro administrativo y managerialista en dos generaciones de reformas - Las nuevas gubernamentalidades

Nuestro estudio se sitúa dentro de las configuraciones sociales capitalistas, y en ellas, el Estado cumple las funciones de garantizar los procesos de acumulación capitalista y de la legitimación del orden social dominante. Estos procesos del Estado capitalista tienen lugar dentro del denominado régimen social de acumulación, un concepto que versa sobre la conexión entre las formas de acumulación y los regímenes políticos y sociales que la tornan viable, estable y predecible. Este proceso no es ni estático ni lineal, sino que funciona:

como una matriz de configuración cambiante en cuyo interior se van entrelazando diferentes estrategias específicas de acumulación y tácticas diversas para implementarlas, de manera que la acumulación de capital aparece siempre como el resultado contingente de una dialéctica de estructuras y de estrategias (Nun, 2001:281, cursivas en el original)¹²

¹² Nun toma este concepto de Jessop

De las múltiples modalidades de cualquier régimen social de acumulación, nos interesa la forma que se legitima el accionar y la existencia misma del Estado. Esta legitimación esta atada, entre otros factores, a una configuración específica que es la autonomía estatal.

El Estado debe aparecer como autónomo y ajeno al proceso de acumulación, aunque sea quien, impulsó o aceleró, las transformaciones estructurales que llevaron a la constitución de las formas sociales del capitalismo (Evans, 1996; Polanyi, 2007; Stiglitz, 2007). Puede tomar medidas contra las elites dominantes en el proceso de acumulación, si en ello, va la estabilidad del régimen social. El Estado logra ello debido a su propia construcción autónoma (*embedded autonomy*) (Evans, *op cit*), y esto es clave en las sociedades capitalistas, ya que el Estado debe guardar un cierto equilibrio entre capital y trabajo, propiciando así el desarrollo económico (Evans, *op cit*) y la preservación del sistema social capitalista en su conjunto.

Una vez aceptada esta supuesta autonomía, un debate posible se construye sobre las políticas sociales (Danani, 2005), que son intervenciones sobre el espacio social históricamente necesarias y determinadas por:

- a) los fracasos de las utopías de distribución justa de la riqueza y la autorregulada social propias de la doctrina liberal decimonónica (Titmuss, 1981; Block, 2007);
- b) el establecimiento en la agenda de los gobiernos y del Estado de un componente de preocupación, por algo difuso que se denomina “bienestar general” (Titmuss, *op cit*)
- c) el Estado ejecuta las políticas sociales siempre desde marcos de poder y legitimidad, que guardan fuerte relación con los términos mismos en que se evaluará la legitimidad, la necesidad y la efectividad¹³ de dichas intervenciones.

La llamada línea *O’Goffe*¹⁴ parte de la idea de que la actividad económica debe ser definida ampliamente¹⁵ y que el rol del Estado es legitimar que las necesidades humanas

13 La corriente norteamericana, con raíces liberales clásicas, la cuál descansa en estudiar los límites aceptables y eficientes de una intervención de un Estado que, por definición, esta fuera de la sociedad que le ha dado origen. Estas corrientes interpretan a las políticas sociales como productos analizables en términos de su necesidad (en qué medida no obstruyen el accionar del Mercado y la Sociedad Civil en general) y su performance (costos sociales, económicos y políticos, eficacia eficiencia, etc) (Ver Sckopol, 1999; Manning, 2006)

14 La línea *O’Goffe* ocupa las obras de James O’Connor en USA, de Claus Offe desde Alemania (Occidental) y de Ian Gough en Gran Bretaña. Los tres confluyen en el análisis del Estado de Bienestar y su crisis terminal en los 70. Los tres confluyen en analizar el rol de la política social y su pretensión de corregir las desigualdades sociales, las cuales son generadas por la propia acumulación.

15 La economía puede ser entendida como “la esfera de la actividad social en la cual las personas producen, distribuyen y consumen los requerimientos materiales para satisfacer sus deseos y necesidades. Esto genera interacciones recurrentes entre elementos y agentes del sistema” (Gough, 2005:65)

pueden y deben ser satisfechas por los satisfactores presentes en el mercado¹⁶, inclusive para aquellos que son marginados del mismo y que sus necesidades son cubiertas por la seguridad social (Offe, 1991; Max-Neef, 1995; Gough, *op cit*). En este sentido, las políticas sociales exceden la mera ayuda a los grupos desfavorecidos para situarse en un marco de estrategias que apuntan a la producción capitalista como única forma viable de satisfacer las necesidades humanas.

El tema es complejo y sus derivaciones son extensas, en esta tesis nos detendremos en la relación entre esta autonomía tensionada y las políticas sociales. En este sentido, éstas últimas, definidas como el conjunto de prácticas de provisión de bienes y servicios y la seguridad social en general (Cortes y Marshall, 1993) no sólo estarían orientadas al bienestar general, o al corregimiento de desigualdades, sino también a hacer patente, la dimensión autónoma del Estado. Ésta es actualizable, en la medida que el Estado pueda ser concebido como un campo de relaciones y un conjunto de prácticas específicas.

El Estado como campo y prácticas.

Podríamos concebir al Estado como un campo bourdeano¹⁷, de relaciones específicas: las relaciones de poder y legitimación. Esas relaciones están vinculadas a ciertas prácticas que apuntan a la biopolítica y a la gubernamentalidad. (Foucault 2006a; 2006b; 2007c) Al definir el campo estatal, Bourdieu (1996) sostiene la fuerte interrelación entre Estado y poder.

Se sigue que la construcción del Estado va de la mano de la construcción del campo de poder, entendido como el espacio de juego en el interior del cual, los detentores de capital (de diferentes especies) luchan especialmente por el poder del Estado, es decir, sobre el capital estatal que de poder sobre las diferentes especies de capital y su reproducción (Bourdieu, 1996:10)

Las disputas en el interior del campo estatal tienen una particularidad: las resoluciones de sus conflictos, en la forma de políticas, capital jurídico o legitimidad tienen la

16 Offe (1991) denomina a esto proceso de proletarización. Para Offe, la política social apunta a la proletarización, es decir, la expansión de las relaciones sociales capitalistas hacia los sectores menos favorecidos, es decir, transformar a los posibles trabajadores en obreros asalariados y/o sujetos dispuestos a vender su fuerza de trabajo. Es decir, la aceptación de que son poseedores de fuerza de trabajo, que deben desarrollar esa cualidad y que deben venderla en el mercado de trabajo. (Offe, *op cit*:78) En este sentido, la política social apunta a la incorporación de la fuerza de trabajo a un mercado y pueden darse proceso de proletarización activa, donde los sujetos se incorporan al mercado en condiciones de acceso a empleos; y pueden darse también procesos de proletarización pasiva, donde los sujetos son forzados a la incorporación por la destrucción progresiva de otras formas de trabajo.

17 Los campos, en la obra de Pierre Bourdieu son espacios dinámicos que se deben pensar relacionamente. Cada campo posee su centro de gravedad que es aquellos que está en disputa y los capitales específicos poseen cierto grado de complicitad ontológica con el campo (Bourdieu, 2005).

capacidad de imponerse en otros campos como formas de violencia simbólica. El campo estatal puede ser pensado como una estructura estructurante. (Bourdieu, *op cit*; Corbalán; 2002)¹⁸. Inmersos dentro de este campo, condicionándolo pero siendo a la vez condicionados por él, están presentes ciertos agentes que interactúan y disputan el capital material y simbólico; lo cual resulta en tensiones permanentes y reajustes continuos.

Los discursos de los agentes buscan legitimarse mediante la razón gubernamental, la cual puede ser definida como una especie de “arte de gobernar”¹⁹ (Foucault, 2007c) consagrado a un grupo de notables, que constituyen lo que se llamaría un cuadro de mando (Weber, 1978). La razón gubernamental apunta a las formas legitimadas del accionar del Estado hacia una población²⁰ determinada. Para Foucault está intrínsecamente relacionada a la gubernamentalidad, el cuál es un concepto relacional en la medida que

el término mismo del poder no hace otra cosa que designar un ámbito de relaciones que resta analizar por completo, y lo que propuse llamar gubernamentalidad, es decir, la manera de conducir la conducta de los hombres, no es más que la propuesta de una grilla de análisis para esas relaciones de poder (Foucault, 2007c:218)

Al definir a la población como una interrelación de factores que pueden ser medidos y controlados, la gubernamentalidad confluye en la biopolítica, inicialmente definida como la primera modalidad de gobierno que parte de gobernar autolimitándose y ajustándose a una serie de equilibrios dinámicos externos al Estado. La biopolítica tiene relación con una gubernamentalidad (en tanto racionalidad) que busca que el poder actúe, circule y se reproduzca en el sujeto con los menos controles externos posibles.

En este espacio del campo bourdeano del Estado, y con prácticas de gubernamentalidad, se define el interés por comprender a las subjetividades inscriptas dentro de este proceso. Subjetividades; perpetradoras y perpetradas por una biopolítica que restringe

18 Dicha definición tiene que ver con la historicidad propia del campo. El campo estatal surge como una concentración de poderes locales y de capitales de diversa índole.

19 Según Foucault, la razón gubernamental puede definirse como “una medida razonable y calculable de la extensión de las modalidades y los objetivos de la acción gubernamental” (Foucault, 2007c:117)

20 En el surgimiento del Estado Moderno, Foucault (2006b) analiza el pasaje de un Estado de Territorio a un Estado de Población. En este último, resalta el surgimiento de instancias de convivencia entre Estados y el surgimiento de una “policía” entendida esta como una serie de acciones y medidas tendientes a controlar desde adentro los factores de conformación del poder de un Estado. La grandeza de los soberanos del siglo XVII y XVIII será medida sobre la felicidad de sus súbditos entendida esta por el control de la población por parte del Estado. Dicho control no sólo implica un giro en la filosofía política, también es un giro epistemológico clave en las ciencias sociales porque implicó el despliegue de una economía del poder y una serie de tecnologías del saber que apuntaban a la regulación de los factores demográficos, geográficos, climáticos, de abundancia y escasez de recursos económicos (granos principalmente) donde las estadísticas tuvieron un rol de legitimación importante (Ibañez, 1985)

su accionar al tiempo que les exige formas más profundas y económicas (en el sentido foucaultiano) de utilización de su poder.

Proponemos revisar las particularidades coyunturales y estructurales del régimen social de acumulación estudiado²¹ al abordar un conjunto de reformas sobre el Estado argentino. En los últimos años, éstas propusieron un replanteo de las formas de administración (configuración) y gubernamentalidad del campo estatal. Con este plan proponemos.

- a) Situar el escenario de transformaciones
- b) Describir, apelando a la literatura existente sobre las reformas estructurales, las transformaciones en el Estado argentino como campo de relaciones y sus prácticas de gubernamentalidad. En ambos casos, haremos hincapié en como estos cambios influenciaron las formas de planteo e implementación de las políticas sociales

El Escenario de las reformas.

En el presente acápite, no presentaremos un desarrollo detallado de todos los aspectos de la transformación estructural de la Argentina en los años 90, sino sólo aquellos que involucran el rol del Estado, y sus particularidades coyunturales. A fines de la década de los '80, se daba tanto en la Argentina como en América Latina una situación de crisis. Una crisis económica que afectaba tanto el poder adquisitivo de los ciudadanos a través de un fenómeno hiperinflacionario y el proceso de desarrollo económico mismo. También había fuertes indicadores de crisis institucional y estallidos sociales. En este contexto, era indiscutible la quiebra económica e institucional de un Estado que había tenido un rol decisivo en el proceso de acumulación y una presencia cada vez más extensiva en las esferas de la vida de la Sociedad Civil (Cavarozzi, 2002) En términos regulacionistas, el Estado es el protagonista más visible de una crisis cuyo motor es el desajuste entre un tránsito hacia un cambio de régimen de acumulación (iniciado en

21 Una vez definido este objeto de preocupación – la relación entre la autonomía estatal y las políticas sociales, interesa indagar sobre las formas de tal relación: dichas formas implica conceptuar sus alcances en términos de una gubernamentalidad, y su configuración en términos de pensar al Estado como un campo bourdeano. Ambas instancias suponen una conceptualización biunívoca. Al describir el campo y sus rasgos, e inclusive la gubernamentalidad se piensa la relación desde el Estado hacia las políticas sociales. Como dicha relación es pensada dentro un régimen social de acumulación, cabe destacar que es un proceso dialéctico y contingente. Es decir, que las vinculaciones pueden ser pensadas en dirección opuestas, aunque no es el objeto de esta tesis. Y adelantando el próximo capítulo, puede sostenerse que esta relación entre autonomía estatal y políticas sociales será visualizada de forma más dinámica y profunda en el proceso de implementación de un estudio de caso.

1975) y los restos de la política ISI, agravado por el fracaso del experimento neoliberal primario que se evidenció en la crisis bancaria de 1981-82. (Panigo y Torija Zane, 2004) Hablamos de una crisis estructural²² motivada por el quiebre de la matriz Estado-céntrica (Cavarozzi, *op cit*) y/o por las tensiones inherentes al cambio de un régimen de acumulación por *shock exógeno* (Pucciarelli, 2001; Panigo y Torija Zane, *op cit*; Miotti y Quenan, 2004).

El diagnóstico que se impuso por presión de diversos actores fue conocido como el “Consenso de Washington (Willianson, 2004; Bresser Pereyra, 1995) Sostenía que la crisis de América Latina se debía al excesivo “populismo económico” y el “proteccionismo nacionalista”, cuyo alarmante nivel de gasto público impedía el libre funcionamiento del Mercado. El Consenso de Washington puede ser estudiado como un discurso de doble cariz: por un lado, toma la forma explícita de un paquete de reformas, con instrucciones más o menos precisas. Por el otro lado, supone todo un enfoque teórico y filosófico de la sociedad, el cuál es encajado con fórceps en la aplicación de tales reformas. Esta distinción es vital, porque si tomamos el caso argentino prevalecen más los supuestos de fondo que las medidas sugeridas.²³ El diagnóstico del Consenso de Washington terminaba por exigir la reorientación plena de las relaciones económicas y el “retiro” del Estado. En la práctica, aplicar este recetario neoliberal tuvo importantes implicancias en el caso argentino

- El proceso de reformas fue llevado a delante por coaliciones de gobiernos nacionales, con la “supervisión” de organismos multilaterales de crédito, siendo los más destacados el FMI (Fondo Monetario Internacional) y el Banco Mundial. Al importarse este tipo de reformas y su falta de consideración por la historia de la nación, tomaron la forma de shocks de estabilización, ya que los préstamos que eran destinados al equilibrio fiscal provenían del FMI.²⁴

22 A su vez, había una serie importante de indicadores de que la crisis económica no podría ser superada sin una serie importante de reformas. Los indicadores más fuertes eran la muy baja o nula productividad de la economía y las dimensiones deficitarias del gasto público.

23 Uno de los soportes de las reformas estructurales y la que promovió mayor aceptación pública fue la convertibilidad monetaria. Para lograr una estabilización monetaria plena se ató el valor del peso argentino al del dólar estadounidense. Esto se hizo por ley (ley 23.928 / 91) contradiciendo el supuesto de regulación por mercado y competitividad.

24 Si bien son primos hermanos, existen grandes diferencias entre el FMI y Banco Mundial. El primero, por su carta orgánica se caracteriza por préstamos de corto plazo para ayudar a “estabilizar” el gasto público. El Banco Mundial tiene objetivos comprometidos con el desarrollo humano y económico en forma sostenida y, a largo plazo. El FMI se comprometió a respaldar muchas veces, los procesos de cambio estructural mediante sus préstamos, cayendo así en el error de forzar reformas estructurales en el corto plazo. (Buirá, 2002) Al no tomarse en cuenta el enfoque de la Crisis Fiscal, y al reducirse el Estado con las privatizaciones, su capacidad de ahorro siguió siendo nula y la economía se hizo aún más vulnerable a las vaivenes financieros internacionales y más dependiente de los préstamos de organismos internacionales (Aronskind, 2001)

- Al presuponer, que el Mercado por sí sólo asignaría mejor los recursos resultantes de la actividad económica, los desequilibrios sociales que emergieron sólo pudieron ser concebidos y abordados como soluciones de segundo orden. Tomando finalmente la modalidad de reformas de primera y segunda generación, como si fueran shocks sucesivos.

Tomando una parte importante de la literatura existente sobre las reformas estructurales del sector público, analizaremos, por un lado, entonces los cambios en las formas del campo estatal, a través de interpelar a un grupo de estudios cuyo argumento principal es la introducción de un modelo managerialista dentro de la administración pública, como resultado de estas reformas. Por otro lado, otros estudios engloban el proceso dentro de nuevas formas de control del conflicto social derivadas del proceso de acumulación; en este sentido, el enfoque desde las gubernamentalidades para la “gestión del riesgo social”. Ambas instancias de análisis repercutieron en el rol del Estado en las políticas sociales. De hecho, tanto las nuevas gubernamentalidades como la lógica managerialista están subyacentes en las “nuevas generaciones” de programas sociales.

La configuración del campo estatal: el giro administrativo y managerialista en dos generaciones de reformas.

Los cambios que implicaron los intentos de transformación de la configuración del campo estatal hacia una lógica managerialista se hicieron presentes en dos “generaciones” sucesivas de reformas con la misma matriz.

Las líneas principales de las reformas de primera generación fueron: el “achicamiento del Estado” mediante un proceso de privatizaciones de empresas y áreas del aparato estatal, la disciplina fiscal y la reorganización (embrionaria) de la política social. Más en detalle, Calle y Estévez (2001:21-22) señalan que:

“El pensamiento neoconservador proponía las siguientes medidas para enfrentar la crisis:

- a) reducción del peso del sector Público en la economía, para que el mercado recupere su espontaneidad y no se vea afectado por decisiones políticas o extraeconómicas, y, además para reducir el gasto público y por lo tanto los impuestos que deben pagar los ciudadanos;
- b) achicamiento de las plantas de personal de la Administración Pública para que el Estado no sea el principal empleador, y el mercado de trabajo se torne más dinámico y menos rígido;

- c) aislamiento del Estado respecto de presiones privadas, porque toda agencia estatal tiene toda su clientela,- tanto del lado del capital como del trabajo – y éstas lo utilizan a su favor provocando efectos nocivos en el mercado;
- d) implementación de normas que sustituyan a las decisiones políticas discrecionales, porque llevan al incremento del gasto público (presupuesto equilibrados, ránkings de eficiencia estatal, etc.);
- e) organismos monetarios protegidos de presiones políticas, para que la moneda de un país sea sana y esté fijada por criterios económicos y no políticos;
- f) privatización, desregulación, desmonopolización, desconcentración y descentralización; a los efectos de devolver a los mercados su funcionamiento normal y de llevar a lo que queda del Estado cerca del ciudadano – municipalización-para mejorar la eficiencia de las prestaciones; y
- g) apertura a la economía mundial, para evitar las distorsiones internas del proteccionismo e incrementar la competencia externa a los efectos de controlar la inflación.”

Para enfocarnos en ciertas áreas, retomamos estos puntos propuestos por Calle y Estévez, señalando lo que implicaban para la construcción histórica de la autonomía estatal:

1. Una modelización racional-managerialista de la actividad económica y una modelización racional-restrictiva de la actividad pública (Puntos a, b, c, e, f y g)
2. La construcción de una visión particular de la participación de los ciudadanos y el discurso de la gobernabilidad (Puntos d y f)
3. “La emergencia de lo social” Cómo el déficit social, paralelo al crecimiento económico es construido discursivamente como una circunstancia no planificada, y las estrategias de solución son planteadas como “de orden secundario” o paliativas. Este punto será desarrollado cuando abordemos las reformas de segunda generación.

El proceso de reformas trajo consigo el viejo slogan de la ineficiencia y la corrupción estatal a la hora del manejo de una empresa que provee algún tipo de servicios²⁵. Primaba una concepción de que la esfera económica es autónoma y eficiente por sí misma. Como vimos en los puntos a, c y e se buscó limitar la participación del Estado,

25 Los argumentos se centran en la incapacidad del órgano estatal de generar ganancias. Al respecto había indicadores de una mala performance de las empresas públicas (Gerchunoff y Torre, 1996) Ya O’Connor (op cit) mostraba esto cuando explicaba el rol del gasto público en sostener las relaciones sociales asimétricas y de mercados segmentados en las sociedades capitalistas avanzadas. Respecto a la corrupción, se afirma que el Estado es un mediador interesado al servicio de ciertos grupos de interés, que tarde o temprano lo copan, y que el Estado paga con su gasto expansivo los privilegios de estos grupos. (Estévez, 2001; Orlansky, 2001)

lo que se consustanció en una serie de decretos de reformas, en el marco de Leyes de Emergencia Económica (1990-1991). Se construye una doble visión managerialista: una que destaca la gran capacidad del sector privado, y otra que llama al Estado a tratar de imitarla: dejar de lado, o minimizar las cuestiones de índole política y pasar a definir las como cuestiones interpelables bajo la lógica de las teorías de la organización (Estevez, 2001; Desarrollo Social, 2001; Cavalcanti, 2007) Este cambio de gestión fue acompañado de la creación de nuevos organismos y secretarías con funciones de auditorías y control de los procesos administrativos del Estado.²⁶

Se delimita la primera forma de las transformaciones estructurales afectando la autonomía estatal: la reducción racional managerialista. El Estado debe restringir sus formas de participación en la esfera económica básicamente a:

- a) cuidar el equilibrio fiscal, mediante la disminución del gasto público
- b) mantener una política monetaria estable, fuerte y “autónoma”
- c) privatizar todas aquellas áreas que involucren participación de tipo “empresarial”.

De esta manera, se buscó modificar las formas estatales de administración interna, con lógica managerialista. En la ola de primeras reformas estructurales y bajo la necesidad de bajar el gasto público significativamente, esto implicaba la reducción de la planta funcional y su redimensionamiento (Orlansky, 1996; 1997; 2001) Ser más eficiente era gastar menos y emplear menos gente, que además tuvo su correlato en las formas en que varió la estructura del empleo y las remuneraciones del sector público (Lindemboin y Graña, 2006) Este primer cambio cualitativo en las reglas del campo estatal es lo que podemos denominar giro administrativo²⁷. (Estévez, *op cit*).

El primer shock de reformas, sumado al impacto que tuvo los cambios en el mercado de trabajo y en las dinámicas sociales y económicas produjo un resultado paradójico: un notable crecimiento económico acompañado de un gran déficit social. (Gerchunoff y Torre, *op cit*; Aronskind; *op cit*; Ibarra, 2004; Molina Derteano y Fraguaglia, 2006) Esta

²⁶ El proceso de privatizaciones (punto f) es un buen ejemplo. Este proceso supuso no sólo que el Estado se desligara de ciertas empresas proveedoras de servicios (agua, luz, gas, ferrocarriles, etc) y las pusiera en manos privadas, sino que además se creaban una serie de organismos de control y supervisión. Además se redujo la planta de empleados, mientras las empresas eran aún estatales, de forma tal que el Estado se hizo cargo del proceso de indemnizaciones y retiros voluntarios. El corolario del proceso mostró diez años después, que las empresas habían mejorado sólo parcialmente el servicio, y que los mismos bolsones de ineficiencia estatal en consonancia con holgadas tasas de ganancias (Aspiazu y Schorr, 2004) hacían realidad algunas de las más fuertes críticas antimonopólicas que se le achacaban precisamente al manejo estatal.

²⁷ Para lograr este cambio había que atacar un bastión del poder simbólico del antiguo orden burocrático tradicional: el sistema de escalafones. Su reforma tropezó con resistencias sindicales, y no pudo desplegarse en su totalidad. Aún así, prevaleció el giro de poder simbólico

“emergencia de lo social”, implicó una reforma de las modalidades de las políticas sociales (Grassi, 2001) dentro de una nueva ola de reformas en la administración pública (Orlansky, 2001; Calle y Estévez, *op cit*)

Los nuevos principios organizativos del Estado y sus funciones, presentes en forma implícita en la modelización racional-managerialista, cobraron una forma más acabada en la discursividad de las reformas de segunda generación. Frente a las evidencias del déficit social y la crisis del Tequila (1994), se imponían diagnósticos de “excesivo” gasto público. En este sentido, juegan un rol muy importante, los principios subyacentes del New Management de lo Público²⁸ (NMP) (Estévez, 2001; 2002) Según Estévez y Lopreitte (2001, 34-35) esto supone:

- a) Contractualización de sus gerentes y empleados
- b) Establecimiento de metas de *performance* y estándares de calidad para la agencia y sus miembros
- c) Flexibilidad organizativa
- d) Flexibilidad de remuneraciones e incentivos
- e) Estructura organizacional “horizontal” o aplanada con pocas jerarquías
- f) Orientación hacia los resultados (“outputs”) más que hacia los procesos o procedimientos. Cuando los resultados se consolidan, se orientan hacia los impactos (“outcome”) de las políticas públicas
- g) Gestión por resultados más que gestión por normas
- h) Orientación hacia la satisfacción del “cliente” más que al ciudadano
- i) Emulación del estilo gerencial del sector privado
- j) Estimulación de la creatividad y del espíritu de riesgo entre sus miembros
- k) Se privilegia la respuesta rápida
- l) Se trabaja con presupuestos y metas plurianuales
- m) La competencia entre las agencias se estimula.

Muchos de estos puntos no tardaron en volverse una receta de tipo de aplicación universal. Sin embargo, como señala Estévez, quizás más que receta o pasos a seguir, el

28 Por este nombre se conoce a la experiencia de las reformas de la administración pública en Gran Bretaña entre 1979 y 1991. No se trata sólo de un recorte del estado de Bienestar, significaba una nueva concepción del Estado y del aparato administrativo.

NMP fue un “ethos”, una forma de concebir la función pública, con cierta influencia de las visiones de Calidad Total.

En su formulación, las reformas de segunda generación consolidaban lo que denominamos el “giro administrativo”. Estas reformas apuntaban a la reforma integral de los procedimientos considerados válidos en la administración pública. Éstas tienen dos antecedentes importantes:

- a) El primero tiene que ver con el proceso inicial de redimensionamiento de la planta. Proceso harto conflictivo donde se redujo el personal de planta, y creció el de tipo político y , las figuras de tecnócratas y consultores (Orlansky, 1996; 2001), con sus respectivas diferencias de remuneraciones a favor de estos últimos (Lindemboin y Grana, 2006)
- b) El segundo se encontraba embrionariamente en la Ley 24.156/92, denominada ley de Administración Financiera y los Sistemas de Control del Sector Público. Dicha ley, en apariencia de simple formato contable, estipulaba la necesidad de crear organismos de fiscalización de las compras y gastos (sociales u de otro tipo) Apuntaba a que el Estado gaste “eficientemente”.

La instrumentación de las reformas empezó en 1996, mediante firmas de acuerdo marco que debían regular las transformaciones en diversos sectores, coordinados estos por la nueva Jefatura de Gabinete. El clima social y económico y la necesidad de nuevos ajustes estructurales dilataron su inicio (Cao y otros, 2007) Esta fue la primera señal de “fracaso”. Se creó un consenso que atribuía el déficit social y la desocupación al gasto público desmedido. El nuevo gobierno de la Alianza, iniciado en 1999, trajo consigo este “peso” pendiente. En el año 2000, se inicia el programa de modernización del Estado, para el que se acordaron un serie de Acuerdos Programa (nota: en adelante: AP) influenciados por la acuciante necesidad de reducir el déficit fiscal como lo señalaba la ley 25.152 / 99 de Solvencia Fiscal. El programa de los años 2000/01 se sumó a algunas iniciativas ya vigentes, y agregó 7 nuevos AP (Estévez, *op cit*; Blutman, 2001). Las reformas de segunda generación constituyen un conjunto heterogéneo de recetas. Aquí nos centraremos sobre el modelo de gestión por resultados²⁹, ya que propone formas de

29 Además debe destacarse el proyecto de modernización de la estructura organizativa del Estado. De lejos, el más general y sostenido en el tiempo y que se sigue implementando hasta hoy. Supone un conjunto de iniciativas que apuntan en dos líneas concomitantes: la difusión de una nueva cultura organizativa y la modernización de los recursos administrativos, destacándose el programa de digitalización de la información. El Programa de modernización nació y sigue alojado en Jefatura de Gabinete. Hay relación entre esta nueva cultura organizativa y la gestión por resultados. A su vez, iniciativas como la digitalización de trámites y consultas, suponen, en teoría, que el ciudadano puede acceder con mayor facilidad a los textos de variadas reglamentaciones que le afectan.

relación entre la autonomía estatal y la sociedad civil, que impactan de forma directa sobre la nueva generación de políticas sociales.

Explicitado en el PMGP del 2001 y regulado parcialmente, por el decreto PEN³⁰ 992/01 se trata, sin duda, de la más ambiciosa de las reformas. Suponía que el Estado debía reducir al mínimo sus plantas permanentes y crear estructuras técnico-administrativas llamadas Unidades Ejecutoras, que desempeñarían funciones en virtud de un programa con objetivos bien definidos. Una unidad ejecutora podía, en lo formal, ser un ministerio o secretaría, pero lo más importante era la instrumentación, donde se ponía en juego un nuevo escalafón meritocrático de tecno-burócratas (Blutman, *op cit*) Esto suponía el choque entre dos paradigmas: el corporativo burocrático y el tecnócrata. (Freier, 2002) El primero refiere a una estructura reguladora fija, que se desempeña con tareas constantes y asignadas. El segundo trata la necesidad de un personal flexible (en muchos sentidos, incluido el laboral) que se contrata y desempeña en tareas específicas dentro de un programa y que debe ser capaz de reaccionar ante escenarios cambiantes. El modelo de gestión por resultados introduce otro elemento que es la evaluación localizada por resultado; se evalúa de acuerdo a evidencias empíricas y acotadas, de las cuales, la ejecución presupuestaria adquiere una importancia superlativa.

El tambaleante gobierno de la Alianza no estaba en condiciones, de emprender una reforma sistemática de todo el escalafón administrativo. Un modelo de este tipo debe suponer necesariamente una serie de sanciones cuando los resultados no se alcanzan. Esto implicaba que los técnicos que hubieran “fracasado” no serían contratados de vuelta, pero la implementación era muy difícil ya que nunca se puso de relieve el factor del capital político. Además, la realidad social donde se interviene es más compleja de lo que presuponen muchos de estos programas y resulta muchas veces difícil determinar los alcances de un eventual “fracaso” y las responsabilidades pertinentes.

La gestión por resultados fue la columna vertebral de la transformación de la estructura administrativa, y de ahí, lo complejo de su viabilidad. Planteó el problema entre orientar las políticas de transformación hacia la preservación y mejora de la planta o hacia resultados concretos (Blutman, 2001) Semejante tensión pone de relieve el factor de las resistencias y tensiones propias del campo estatal; agravada por las del campo burocrático con sus pesadas normativas y la extrema flexibilidad del tipo del tecnócrata, sobrepasado por el capital político.

30 Siglas para Poder Ejecutivo Nacional

Las nuevas gubernamentalidades

Otra parte de la literatura plantea a las reformas como un proceso que plantea una nueva discursividad y gubernamentalidad coincidentes con las estrategias de gestión del conflicto social que corresponden a esta nueva fase del capitalismo (Hardt y Negri, 2004; Murillo, 2006a; 2006b, Bialakowsky y otros, 2006) Dentro de esta perspectiva, Murillo (*op cit*) ha compilado una serie de trabajos que analizan las nuevas discursividades de los organismos internacionales y sus sicarios neoliberales aquí y allá acerca de la cuestión social. Plantea entonces, como la cuestión social fue abordada en el marco de este traspaso del modelo pastoral a la gubernamentalidad. Sostiene, siguiendo las líneas de Foucault, que durante el Estado moderno argentino de los siglos XIX y XX, la cuestión social fue abordada desde el par “normal—patológico” donde

se gesta desde entonces un diagrama de poder totalizante a la vez que individualizante, en el que el Estado siguiendo un modelo pastoral de gobernabilidad y gubernamentalidad tejió una red, llamada «lo social», de la mano de tres elementos fundamentales: la idea de un Sujeto Universal, la Ciencia higienista encarnada en un funcionariado de Estado (particularmente la Ciencia médica matriz de la criminología, la pedagogía, la sociología y la ciencia política) y la gestión de los espacios públicos y privados. La estratégica articulación de estas tres tácticas, fue posible en tanto el Estado se alió a la familia, a la escuela universal y a organizaciones privadas de modos diversos durante el siglo XX. (Murillo, 2006:12)

En este sentido, las reformas de segunda generación, implicaron para Murillo, una resemantización, otra forma de gubernamentalidad, con un nuevo diagrama de poder, basada en el pragmatismo jurídico y la integración bajo el paradigma socio-técnico. Al estudiar las reformas de segunda generación, advierte que estas son de particular interés porque son la adaptación del paradigma neoliberal a las resistencias sociales. La estrategia de Banco Mundial fue la de introducir la “gestión del riesgo social” donde se renuncia a la idea de igualdad económica (deshistorizando los términos de la lucha contra la pobreza) y se plantea las formas en que el riesgo social debe ser cooptado y gestionado, desde el paradigma del conocimiento, abandonando la idea de integración por la acción frente a la excepción (Agambem, 2004)

El trabajo de Corbalán (2002) se encuentra dentro de nuestro tema ya que encara el estudio de las reformas de segunda generación y el rol del Banco Mundial, bajo una perspectiva de intervención y disciplinamiento. Para esta autora, la reforma del Estado debe ser entendida en el marco de estrategias de dominación mundial promovidas por

los organismos internacionales, fundamentalmente el Banco Mundial³¹. Toma de Bourdieu sus formas de definir al Estado³², y la intervención del Banco mundial como una mezcla de condicionamientos financieros y políticos y formas de violencia simbólica. El estudio de esta autora se centra por un lado en los análisis de los documentos y declaraciones de algunas de las figuras claves de la conducción del BM; por otro lado, interpela el relato de funcionarios públicos involucrados en los procesos de reforma del Estado. Corbalán sostiene que la estrategia del Banco Mundial fue la de imponer, más allá de los condicionamientos económicos y políticos, una violencia simbólica en torno a una estrategia fundamentalmente pedagógica. La intención del Banco Mundial es imponer vía el Estado los principios hegemónicos de su visión. (2002; 18-19)

Retomando la visión foucaultiana de gubernamentalidad, este “estilo de gestión” se volvió un principio que debía recorrer todas las esferas de las relaciones dentro y fuera del Estado. Hacia fuera con la Sociedad Civil tomó la forma del discurso de la “Gobernabilidad”, y una configuración externa como el modelo de gestión de Redes de Políticas Públicas. Veámoslos en detalle.

El término Gobernabilidad deriva el inglés *Governance* y tiene que ver con un modelo anglosajón que delega al Estado un rol administrador (Soker, 1998) Esta noción de Governance tiene su origen en las teorías de la Regulación³³ y la describe como un estilo de gobierno que apunta a “hacer que se hagan las cosas” (*getting things done*). (Soker, *op cit*; Corbalán, 2002) Debe señalarse que este término conlleva dos operaciones de sentido:

31 No descarta el accionar del BID ni del FMI, pero se centra en el estudio del Banco Mundial por las particularidades de las formas de su intervención, que tienden a ir más allá de lo estrictamente económico y son claves en el reordenamiento del capitalismo mundial. Además, por el propio BM se encontraba bajo un proceso de ampliación y reordenamiento interno (Corbalán, 2002:16)

32 Si bien se maneja generalmente con coordenadas bourdieuanas, utiliza elementos weberianos para definir a la burocracia y su tipo de dominación racional. Más allá de la tipología, la autora insiste en que la dominación weberiana parte de ponderar positivamente la racionalidad como valor y de ahí la justificación del accionar bajo normas y reglamentos. Dicha noción fortalece el poder real (y simbólico) de la burocracia.

33 Según Urrutia (2004) se ha llamado teorías tradicionales de la regulación al conjunto de enfoques teóricos que han estudiado la relación entre el Estado como fuente de autoridad y los diversos actores e intereses surgidos de los diferentes tipos de actividades económicas. Este autor, sigue a Posner y sostiene que la teoría económica de la regulación guarda una fuerte correlación con la era de oro del capitalismo, es decir, con la época de expansión del keynesianismo y del Estado de Bienestar. Cuando se da la crisis del 73, las críticas hacia estas sociedades occidentales se orientaron en muchos casos, a criticar la incapacidad y/o la inadecuación del Estado para resolver esta crisis. Por diversos motivos y argumentos, corrientes de pensamiento muy diferentes entre sí coincidieron en señalar que las formas de regulación de la actividad económica y de las dinámicas sociales por parte del Estado keynesiano y/o benefactor eran poco adecuadas frente al cambio económico. Aquí interesan las críticas desde aquellos autores que rescataban el papel del mercado, la lucha contra la posesión estatal de los “monopolios” naturales, la excesiva centralización burocrática. Estas críticas abogaban por un nuevo modelo de regulación, donde el Estado “deje hacer y vigile”, en vez de intervenir. Es decir que el Estado relegue en el Mercado la regulación de la actividad económica, cuidando de su buen funcionamiento. Al rechazar la intervención directa y la posesión de empresas estatales que devienen luego monopolios, estas críticas buscaron reemplazar la noción de autoridad central y necesidad de Estado, por el de Gobernabilidad

- a) la descentralización limitante del Estado, bajo un rol de coordinación, pero no de dirección.
- b) La gobernabilidad como “buen gobierno”, vinculando ambos términos en una clara operación ideológica que detallaremos luego.

Hewitt de Alcántara (1998) observa que esta visión de gobernabilidad ha resultado de la influencia de los organismos internacionales como el Banco Mundial o el FMI. Mientras que estos organismos defendían y tenían una larga tradición en “aconsejar” sobre cuestiones económicas, siempre toparon con las reticencias de los gobiernos a dejarles opinar sobre cuestiones políticas o sociales³⁴. Estos organismos se apropian del concepto de gobernabilidad, para emplearlo de una forma laxa e introducirlo como “complemento del mercado”. Se plantean ciertas cuestiones respecto a la relación entre gobernabilidad, Sociedad Civil y Democracia. El buen gobierno es el que “persuade” y “deja hacer” a una Sociedad Civil, que es presentada de forma muy inocente sin fisuras ni conflictos, y lo más importante: sin serias desigualdades sociales. Esta visión de la participación de la Sociedad Civil entraña el riesgo de que simplemente se este apoyando la producción de la pobreza, en vez de estrategias de promoción social (Bialakoswky y otros, *op cit*; Mota Díaz, 2006)

Mientras esta noción de gobernabilidad se estructuraba como un discurso sobre las orientaciones generales del accionar del Estado, los modelos de redes de políticas públicas (Klijn, 1998; Zurbriggen, 2004) se volvían su otra faceta más visible, ya sea que fueran utilizados como modelos de gestión o como perspectivas de análisis de las políticas públicas y/o sociales. Pueden ser vistas como una práctica concreta de gobernabilidad, concebida como interacción entre actores públicos y privados, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado. Las redes políticas se relacionan con las “comunidades políticas”, y suponen cierta coordinación de intereses en el marco de sociedades pluralistas.³⁵ El Estado es visto como un espacio

34 Inclusive la carta de fundación del World Bank y del FMI prohíben expresamente el accionar de los organismos en ese campo “Al hablar de “gobernabilidad” (en lugar de “reforma del Estado” o de “cambios sociales y políticos”), se permitió que los bancos y organismos multilaterales para el desarrollo abordaran temas sensibles reunidos bajo una denominación relativamente inofensiva, generalmente revestido de un lenguaje muy técnico, excluyendo así cualquier sospecha de que estas instituciones estaban excediendo los límites de su autoridad estatutaria al intervenir en los asuntos de política interior de los Estados soberanos” (Hewitt de Alcántara, 1998:23)

35 Aquí es donde debemos hacer nuestra primera observación: ¿Puede entonces hablarse de horizontalidad cuando el Estado está involucrado? Gran parte de la literatura existente sobre redes de políticas públicas supone que sean empleadas como un armazón formal-teórico que posee la ventaja de evitar los modelos corporativos (Schmitt) de mercado y elites. (Dahl, Schumpeter, etc).

de poder y negociación y se acepta la intervención de actores de la sociedad civil con diversos intereses y grados de poder corporativo.

Esto tiene serias implicancias en casos como el argentino. El Estado no es sólo un espacio, sino que sus institutos son agentes de legitimización, cumpliendo un rol central tanto en la formulación de los contenidos como en la implementación. Más que de horizontalidad, preferimos hablar de coordinación por dentro y fuera de los aparatos estatales. Es innegable que esta nueva generación de políticas públicas da mayores marcos de participación a organizaciones de la Sociedad Civil, en especial ONGs.

En resumen, al establecer una triple asociación entre gobernabilidad, redes y “buen gobierno” deja pendientes una serie de cuestiones acerca de la inclusión misma del Estado dentro de este esquema. Se trata de nuevas discursividades con impactos en las subjetividades (técnicos y administradores) insertos en un proceso de construcción de nuevas legitimidades.

Las nuevas políticas sociales

Características del nuevo enfoque – Primer eje. Institucionalización y modelos de decisión – Segundo Eje: La Financiación - Tercer Eje: Población objetivo - Cuarto Eje : Nuevos indicadores - Observaciones preliminares e hipótesis de esta tesis

Características del nuevo enfoque

Como hemos visto en las líneas anteriores, la literatura existen sobre las reformas pone el acento sobre nuevas formas en que el campo estatal extiende su influencia sobre la Sociedad Civil, y particularmente nos importa el rol de las políticas sociales. Estas reformas presentaban una imbricación: una mezcla, discursiva y operativa, donde las reformas administrativas y de las formas de asistencia social se entrelazan simbólicamente y materialmente. En teoría, un Estado “sería capaz” de paliar el déficit social mediante nuevas, mejores y más eficientes políticas sociales. Son formas de la nueva gubernamentalidad de los agentes estatales y de los beneficiarios, inscriptas en las nuevas líneas de gestión del riesgo social. A su vez, los principios managerialistas que sustentaron ambas olas de reformas se volvieron núcleos evaluadores de una “buena” o “mala” política social. Es preciso entonces desarrollar en forma paralela, las reformas de segunda generación y los cambios en los desarrollos políticas sociales en la Argentina.

Durante la década de los `80 mientras se profundizaba la crítica al Estado de Bienestar y se ampliaban las olas de reformas, las políticas sociales también se vieron afectadas³⁶. El Estado debía abandonar sus enfoques macro de promoción social, para pasar a ser un ente administrador de diferentes estrategias de ayuda social destinadas a poblaciones específicas en situación de riesgo³⁷. Veremos estos ejes más en detalle.

Primer eje. Institucionalización y modelos de decisión.

Se critica la centralidad del actor estatal y su control sobre la totalidad del proceso. Propone un modelo de pluralidad de sectores, que involucre a diversos miembros e iniciativas provenientes de la Sociedad Civil. El Estado, puede tener un rol de coordinador o promotor, pero se busca que no sea un rol de ejecutor, o lo sea sólo en tareas subsidiarias y específicas. Prevalece la idea de que el Estado no puede ser el gran y único responsable de las acciones de lucha contra la pobreza (CNSP, 1996) Esto es consonante con las líneas de crítica al modelo verticalista centralizado en el actor estatal y que proponen pasar a un modelo de redes horizontales de políticas públicas.

Este modelo de redes con un Estado como organismo coordinador o promotor puede ser vinculado con el proceso de descentralización, definida como

“la transferencia de responsabilidad en la planificación, gestión, obtención y distribución de recursos, desde el gobierno, unidades o niveles subordinados del gobierno, autoridades o corporaciones públicas semiautónomas de mayor presencia, autoridades regionales o funcionales, u organizaciones no gubernamentales privadas y voluntarias” (Di Gropello y Cominetti, 1998:15)

En el plano de la cultura política se promete una mayor democratización, ya que la autoridad local (municipal o comunal) es más susceptible de la implementación de controles ciudadanos sobre una gestión pública cuyo volumen y complejidad son mucho más asequibles que las cuentas o las decisiones nacionales. En el aspecto económico, se

36 Una parte de ellas eran de índole externas, referían a la crisis de la Sociedad de Trabajo y los mecanismos de protección social del estado de Bienestar. En el caso latinoamericano y argentino en particular, se daba esta desarticulación de algunas formas de Estado Social en medio de un proceso de transición de un modelo Industrialización de Sustitución de Importaciones, a un modelo post-ajuste estructural de líneas confusas y heterogéneas (Franco, 2001; Alonso y Repetto, 2004) El déficit social, que ya tenía dimensiones considerables antes de la década de los `80, se agravó en la Argentina, en la primera mitad de la década de los 90. Por otro lado, había críticas endógenas que indicaban que los esquemas de ayuda social previos eran, fundamentalmente, ineficientes: no tenían llegada o impacto en los supuestos beneficiarios (Lindblom, 1972, Aguilar Villanueva, op cit) Estos diagnósticos ya estaban presentes en la década de los `70 (Aguilar Villanueva, op cit) Pero alcanzaron en la década de los `80 un mayor desarrollo e impacto dadas las nuevas modalidades de medición de la pobreza que ofrecían datos más acabados de cuan crítica era la situación y cuál era la falta de cobertura (Manning, op cit)

37 Definir problemas o poblaciones en situación de riesgo y decidir qué llevar adelante para resolverlas no era novedoso para cualquier estructura burocrática moderna.

espera que estas autoridades puedan ser más eficientes, ya que tiene un conocimiento más completo del área, no deben armonizar con grandes unidades de población y pueden tomar decisiones con más rapidez y eficacia.³⁸

En el sentido paralelo, surge la perspectiva de desarrollo local visto como una forma de potenciar los recursos propios de cada región, con líneas de políticas acotadas planificadas y ejecutadas por agentes locales. Estos agentes, llamados “fuerzas vivas”, (sociedades de fomento, ONGs, empresas, etc) tendrían inmediato conocimiento de las necesidades del marco territorial (Desarrollo Social, 2001) Una política de desarrollo local es aquella que a nivel micro, mesoeconómica hace que el estado local acompañen el proceso de globalización y puedan incorporarse ventajosamente.³⁹ (Chávez Molina, *op cit*) Así, puede definirse esta nueva institucionalidad, la de grupos de pluriactores que convergen a nivel municipal, con el objetivo del desarrollo local y entre los que se depositan las iniciativas y los aspectos operativos, mientras que el Estado nacional es relegado a un rol de gestor de fondos⁴⁰ y de coordinación.

Con estas estrategias y en línea con el NMP, se promueve el trabajo por proyectos con objetivos definidos antes que instancias universalistas basadas en derechos. En lugar de funcionarios burocráticos, se alientan la figura de “gerentes” innovadores con capacidad autónoma de decisión, que actúen con paradigmas flexibles y que trabajen con presupuestos y metas plurianuales. A su vez, se debilita la autoridad del Estado centralizado, y se promueven modelos de redes de políticas públicas dentro del nuevo discurso de *governance*.

Segundo Eje: La Financiación

En el anterior paradigma, el Estado asumiría que la totalidad del costo del programa sea absorbida por el presupuesto nacional. Bajo este nuevo paradigma, se alienta a que la coparticipación de varios actores, fundamentalmente mediante mecanismos de

38 Sin embargo, como sugieren Di Gropello y Cominetti, (*op cit*) la experiencia en materia educativa sugiere que la heterogeneidad de cada región y las diversas formas de desigualdad social complejizan esta supuesta eficiencia. La descentralización fue más fuerte en tanto discurso contra la centralidad estatal que en su supuesta implementación. (Przeworski, 2001) Si se tiene en cuenta el desempeño de las unidades productoras (escuelas, hospitales, etc) , los gobiernos locales y la comunidad local, la perspectiva presentada era mucho más alentadora de lo acontecido, ya que en la teoría se puede hablar de una nueva forma de gestión local y autónoma, contra lo que se dio en muchos casos que fue un nivel más localizado y distante de provisión de bienes y servicios sociales, que no necesariamente reforzó los supuestos mecanismos de control y fiscalización democráticos y participativos (Di Gropello y Cominetti, *op cit*)

39 El desarrollo local no necesariamente ha sido siempre destacado como una instancia de progreso y mejoría. Involucra para algunos autores nuevas formas de hegemonía y dominación, mediante el debilitamiento del Estado Nación (Corbalán, 2002; Gravano, 2006; Murillo, 2006)

40 Si bien se alientan las iniciativas nivel local, se ha remarcado muchas veces , las dificultades de financiamiento por parte de los gobiernos locales

prestamos internacionales condicionales⁴¹. En algunos casos, se alienta hasta la participación de los propios beneficiarios⁴².

Se espera que el Estado mantenga una contabilidad precisa del destino de esos fondos. Respecto a la forma en que serán invertidos los recursos, se da un viraje del “subsidio a la oferta” al “subsidio a la demanda.” (Franco, *op cit*) En el anterior modelo, el Estado provee y debe financiar las estructuras burocráticas empleadas para tal fin. En este nuevo enfoque, el Estado intenta proveer de recursos para que los propios beneficiarios “elijan” de que servicios proveerse, o contribuyan al desarrollo local con inversiones y compras dentro de esa misma comunidad⁴³. En este sentido, y en términos operativos, cobraron mucho relieve los argumentos a favor de los enfoques de capital humano y de empoderamiento.

Según este término, los sujetos antes que recibir bienes y servicios del Estado, deben ser incentivados a poder conseguirlos en el mercado (o en cuasi mercados) Para ello, se redefine el concepto de igualdad de oportunidades en un giro individualista: todos los sujetos deben mejorar sus potencialidades , en base a paliar distintas y heterogéneas deficiencias (Franco, *op cit*) En otros términos, los sujetos deben evaluar cuáles son sus recursos (activos) y poder mejorar , en base a su utilización , su estructura de oportunidades (Katsman, 1999) “Empoderar” es dar a los sujetos la oportunidad de conseguir tales activos, mediante préstamos, cursos de capacitación, fondos de iniciativas productivas. (Chacaltana, 2001) Este empoderamiento supone nuevas identidades, nuevos relatos en un nuevo espacio social, el llamado espacio local (Aguilar y otros, 2006:73-75)

Hay cierta relación entre esta estrategia del empowerment y los enfoques de capital humano, donde el desarrollo de un país depende de la “inversión” en capital humano, básicamente a través de la educación formal. (Montoya, 1995) A su vez, dicha inversión nacional es en realidad el resultado de la suma de una serie de decisiones racionales de actores individuales. Éstos para educarse y capacitarse invierten tiempo (que podrían usar en el ocio o en más trabajo) y dinero (suyo o de sus familias, pues tiene en cuenta la inversión escolar) La ganancia de tal inversión es siempre a futuro, y puede empezar

41 Por un lado, se busca la cofinanciación (Buirá, *op cit*) Esto puede tanto ser promovido por organismos internacionales para ampliar su influencia en el proceso de reformas, o bien por los propios estados nacionales acosados por la crisis fiscal. Más que un argumento económico, Se trata de un corrolato de la necesidad de reducir la primacía del gasto estatal.

42 En algunos países como Chile, se alienta incluso que los beneficiarios paguen por lo que obtienen, usando vouchers o precios diferenciales. En cierto sentido, las reformas del sistema provisional en la Argentina avanzan en ese sentido, (Barbeito y Lo Vuolo, 2005; Alonso y Repetto, *op cit*)

43 Un ejemplo de esto era la asignación de 300 soles en el plan “A Trabajar” en Perú, (Chacaltana,2003)

a registrarse desde el momento en que “un año más de educación implica un incremento en el diferencial salarial menor al costo derivado de tal elección” (Albano y Salas, 2007:207)⁴⁴ De esta forma, la iniciativa es “empoderar”, transferir recursos a la población vulnerable, para que esta salga adelante por sus “propios” medios (Chacaltana, *op cit*)

La visión de la importancia de una lógica managerialista se da a través de un proceso de colonización, como señala Murillo (*op cit*) donde nuevas subjetividades racionales (según el NMP) son construidas desde el discurso de la gestión del riesgo social.

Tercer Eje: Población objetivo.

Según Franco (*op cit*), bajo el anterior modelo y con ciertas tendencias universalistas, los beneficiarios principales de las políticas públicas eran los asalariados y las clases medias. De ahí la expansión del mercado interno y de ciertos servicios sociales como la educación y la salud, resultando estos claves para la movilidad ascendente, o al menos, la elevación de los estándares de vida (Barbeito y Lo Vuolo, 1998; Alonso, 2001; Alonso y Repetto, *op cit*) El nuevo paradigma, en cambio, propone un giro clave. La política social se vuelve una serie de acciones destinadas fundamentalmente a “socorrer” a aquellos más necesitados, una suerte de reactualización de una *pseudo* lógica filantrópica (Da Silva Telles, 2000)

Se pasa a definir una población especialmente vulnerable, sobre la cual hay que volcar los recursos comenzando por aquellos que más lo necesiten. A este razonamiento se le denomina focalización (Franco, *op cit*; Duhau, 1999; Chacaltana, *op cit*) Esta, además supone mejor eficiencia y eficacia en el gasto, ya que les llega a aquellos que realmente lo necesitan en vez de dispersar los recursos entre distintos sectores como lo haría una política de corte más universalista.

La focalización va de la mano con la necesaria construcción de una población a la que se la denomina *pobre*. Esta definición de pobreza, implica un relevamiento mediante una escala comparativa, para determinar quienes están en peor situación y ameritan por

⁴⁴ Se supone un modelo de mercado de trabajo al que no pueden incorporarse otros factores económicos o extraeconómicos (Albano y Salas, *op cit*)

tanto, tal intervención. En otros términos, hay que ganarse el derecho a la ayuda de estos programas y los pobres en peor situación tienen, en teoría, la ventaja.⁴⁵

Bajo esta lógica managerialista, en vez de asistir a ciudadanos con derechos, se proponen programas de objetivos bien definidos para aquellos más vulnerables. La focalización va de la mano con el proceso de la construcción de una nueva subjetividad. Refiere a una nueva gubernamentalidad y una nueva racionalidad dirigidas hacia una población, históricamente definida, que es ahora la que se divide entre pobres y no pobres, donde *pobre*, es en el discurso, susceptible de una intervención focalizada. Es una biopolítica, que se impone ciertos límites; dichos límites constituyen un ethos, el ethos de la *governance*. el pobre merecedor”, el cual es estigmatizado desde este discurso asistencialista.

Cuarto Eje : Nuevos indicadores

Una de las principales críticas de las políticas sociales durante el modelo ISI o, durante la vigencia del Estado de Bienestar era que la supuesta eficiencia del combate contra la pobreza estaba dada por el monto del gasto público. A mayor gasto, menor proporción de pobres (Franco, *op cit*) En el nuevo paradigma, se propone un modelo de costo/impacto (Franco, *op cit*; Chacaltana, *op cit*; BID, 1998) No se le asigna mucha importancia al monto del (siempre que sea suficiente) En cambio se presta atención a la forma en qué ese monto es gastado y como impacta en la gente. De esto se sigue que cada programa, debería, al menos en teoría, contar con toda una serie de tecnologías de evaluación que se ajusten a estos principios.

Se busca una nueva orientación hacia los fines, antes que en los medios. La legitimidad institucional de una oficina se justifica por la forma en que ejecuta *determinados proyectos*. Y esto puede demostrarse mediante las evaluaciones de monitoreo, resultado, impacto, etc.

45 El pionero fue el nuevo modelo de Plan Materno Infantil (PMI) implementado a principio de la década del 90, y que luego fue complementado por el programa PROMIN (1993-2003), con fondos del Banco Mundial. Este programa fue pionero en la focalización al reemplazar la cobertura universal del PMI por una asignación a zonas urbanas con más del 30 % de NBI. (Freire, *op cit*) La focalización alcanzó una importante institucionalización desde la ya mencionada Secretaría de Desarrollo Social, el PGAV (Programa de Atención a Grupos Vulnerables)

Observaciones preliminares e hipótesis de esta tesis

En el presente caso de estudio, observamos algunos de los cambios en el campo estatal argentino de fines del siglo XX, y sus vinculaciones con las formas de concebir y gestionar la política social.

Las reformas implicaron el comienzo de un proceso contingente de transformación. Dentro de la profusa literatura sobre los cambios neoliberales hay un fuerte consenso que uno de los objetivos de éstos, en términos implícitos y/o explícitos, fue el desmantelamiento del Estado de Bienestar. (Esping Andersen, 1996) No sólo la desactivación de sus mecanismos, sino la remoción total de sus lógicas. En muchos casos, se trataba de dos tipos de reformas: unas de corto plazo que fueron más visibles; y otras de mayor alcance y profundidad, no tan evidentes y de largo plazo. (Pierson, 1994)

En las páginas anteriores hemos visto las de corto plazo, hemos aplicado coordenadas teóricas para ver los planteos de las nuevas políticas sociales. Estas serían las coordenadas generales en los ejes de transformación que se plasmaron en una combinación entre una lógica managerialista, el NMP, y nuevas gubernamentalidades y subjetividades en el proceso de dominación y gestión del riesgo social. Serían las más visibles, reconocibles en la nueva configuraciones del campo estatal.

En cambio, las de largo plazo están sometidas a un proceso contingente. Tienen que ver con la construcción de un *know how*, resultante de la interacción entre diversos agentes estatales y no estatales. Es la construcción de un saber práctico, que se actualiza en un discurso propio del campo.

Nuestra hipótesis es que el emergente de las reformas es una lógica managerialista y gubernamental que se manifiesta como un saber práctico, actualizable y contingente que se presenta al exterior como un *know how* (un saber hacer) y con este término, cristaliza el “giro administrativo” de la legitimación de la autonomía estatal.

Las reformas de segunda generación no apuntaban a resultados de transferencia inmediata sino a instalar un *know how* sobre la forma de definir problemas sociales y delimitar las estrategias de intervención. Programa tras programa, los objetivos de transferencia no son tan claves como la construcción de este saber legitimado. Tal proceso requiere de formas particulares de legitimación; el programa de modernización del Estado inaugura una serie de luchas simbólicas dentro del Estado. Este *know how*

que se pretende instalar busca cambiar los términos y las formas de los capitales en disputa. (*enjeu* del campo) Las políticas sociales son una de las expresiones materiales de ese conflicto.

Por ello proponemos la observación de la combinación de los procesos de transmisión y apropiación del NMP por parte de los agentes estatales y los procesos de implementación de una política social. Juntos son dinamita.

Capítulo 2: Aproximaciones teórico-metodológicas.

Estudios de implementación - Objeto de estudio de esta tesis - El estudio de caso y el diseño cualitativo - Técnicas empleadas: descripción institucional y análisis crítico de discurso (ACD) - Técnicas empleadas: la entrevista en profundidad - El proceso de estudio- Resultados esperados

En el capítulo anterior, proponíamos la mirada sobre los cambios en la configuración del campo estatal y la construcción de un nuevo *know how* como una nueva lógica managerialista que busca imponerse. Lo concebimos como un proceso dialéctico y contingente, de ahí la necesidad de nuestra mirada en el proceso de implementación mediante un diseño metodológico flexible

Estudiar la implementación

Existe un relativo consenso en distinguir tres fases en las evaluaciones de la aplicación de políticas sociales: diseño, implementación y resultados, donde se entiende a la implementación como la “puesta en marcha” de la alternativa en política social elegida (Tamayo Saénz, 2001; Mendicoa, 2006) Ahora bien ¿cuál es la especificidad de las evaluaciones de implementación?

Puede decirse que esta “puesta en marcha”, supone instancias de política y administración e involucra a decisores y operadores. Chiara y Di Virgilio (2005) reconocen 4 tradiciones de estudios de implementación, las cuáles fueron moviéndose desde la tradición de separación entre política y administración hasta los análisis en términos de “desvíos.” La implementación es inicialmente definida como un espacio de colisión entre un programa ya diseñado y su puesta en marcha por actores institucionales, que de algún modo u otro, lo irían a alterar. Esta concepción inicial deja traslucir dos supuestos muy fuertes.

En su planteo inicial, se presupone, que en la fase de diseño, una política social se construye en torno a una problemática definida. La fase que se suele denominar *diseño* es la que comprende los pasos desde la definición del problema hasta la enunciación de los objetivos y del plan de acción.

¿Cómo se define un problema que sea susceptible de la aplicación de una política social? La respuesta de este interrogante debe ser desdoblada, ya que implica por un lado, interpelar la construcción de los problemas de agenda pública; y, por el otro, la forma en que los manuales definen tales cuestiones. La construcción de una agenda implica un campo propio de estudios, donde existe relativo consenso en señalar, que el Estado tiene cierta autonomía para definir cuáles son los temas más urgentes de la Agenda para intervenir en materia de política social. (Twaites Rey y Lopez, 2005; Moro, 2000) Según Subirats, (1994):

En la formación del programa o agenda de actuación de los poderes públicos en un momento determinado se concentra pues, toda la compleja problemática de definición de los problemas, agregación de intereses y su representación y organización. La agenda nos muestra cuál es la percepción de los poderes públicos, en un instante concreto, sobre lo que se debe resolver

En cualquier caso, se deben evitar ciertos reduccionismos, donde por un lado, se cree que el Estado interviene de acuerdo a los sentimientos de la ciudadanía y siguiendo las prioridades de ellos: por el otro lado; tampoco el Estado puede tener una “agenda propia” más allá de los intereses de la opinión pública. (Bardach, 1993) La construcción de una agenda de problemáticas, implica, en otros términos, tener en cuenta que el *habitus* particular de los funcionarios (sean burócratas, técnicos o políticos) y las condiciones materiales y simbólicas del entorno estatal intervienen de una forma cualitativa sobre la definición de los problemas que son susceptibles de intervención. (Moro, *op cit*) En otras palabras, hay que alejarse de una concepción donde el problema debe ligarse sólo y necesariamente a una situación observable, cuando más bien se trata de una construcción analítica (Subirats, *op cit*; 2002) Esta implica algún tipo de dinámicas institucionales: muchas veces, de los mismos actores que serán los encargados de la implementación. Por ende, y en todo caso, en ésta es posible que intervengan otras dinámicas institucionales; pero ello no implica la asepsia de la fase anterior.

El segundo supuesto es que la implementación puede ser resumida en una estrategia de seguimiento de los “desvíos” del programa original, siendo los de tipo contables los más significativos. Este supuesto tiene que ver con el origen de este tipo de evaluaciones: encontrar la falla que no parecía advertirse en el diseño. En este sentido, lo que se

presupone es que el proceso de ejecución de una política social es un procedimiento secuencial que se ajusta a ciertos tiempos. Este presupuesto es rastreado dentro de una serie de manuales de planificación, seguimiento y evaluación de políticas sociales. En este sentido, resulta importante resaltar algunos rasgos claves de estas “tecnologías del conocimiento” (Foucault, *op cit*; Ibáñez, *op cit*) La influencia de los discursos managerialistas está nuevamente presente: se asume que los modelos de evaluación deben preguntarse en forma secuencial que es lo que se quiso hacer y que se hizo finalmente (Aguilar Idáñez y Ander-Egg, 2000; Tamayo Saenz, 2001) En un desarrollo más específico implica que objetivos se formularon, que recursos humanos, materiales y financieros pueden destinarse, cuál es la responsabilidad institucional y política de qué actores, cómo se implementó y en qué medida se cumplieron los objetivos propuestos. Esto implicaba, dentro del NMP una doble matriz: contable y técnica.

- La matriz contable implica el estudio de la eficacia y la eficiencia, es decir en qué medida se obtuvieron los resultados esperados en el tiempo esperado *en base siempre* a los recursos económicos disponibles.
- La otra matriz, es de tipo cualitativo, y tiene que ver con la idoneidad del esfuerzo en su totalidad (Tamayo Saenz, *op cit*) En qué medida, el eventual fracaso de los objetivos estuvo dado por un diseño basado en diagnósticos equivocados, que sub o sobrestima las dimensiones del problema a tratar; o ha sido encomendado a los actores institucionales o sociales equivocados, etc. En otras palabras; los eventuales fracasos se deben a la mala ejecución de algún componente descartando posibles factores contextuales.

Frente a esta perspectiva “desviacionista” el gran aporte de los estudios de implementación es superar la concepción de errores teóricos o técnicos para incorporar también los factores de carácter político. Chiara y Di Virgilio (*op cit*) proponen la categoría del *burócrata de nivel calle*, el cuál tiene una interacción directa con el ciudadano y maneja y controla recursos económicos, informativos y de otro tipo con sus propios criterios de discrecionalidad. Así modifican los criterios y objetivos del gobierno central en virtud de dinámicas propias. Coincidimos con Jacinto en buscar una noción más amplia de implementación:

La evaluación de la implementación suele ser mucho menos sistemático. ¿Qué implica la noción de “implementación”? A menudo las evaluaciones de proceso parecen partir del supuesto de que el modelo central, original de un programa público debe evaluarse en relación a su ejecución y que los cambios deben considerarse como desviaciones,

dificultades o errores del diseño. Se subestima el hecho de que la implementación es “construida” por los actores sociales que participan en los distintos niveles de desarrollo del programa: desde el equipo de funcionarios y políticos que realizan el diseño central de todo el dispositivo hasta los centros de formación, las empresas y los propios jóvenes, pasando por los equipos técnicos y políticos intermedios que actúan a nivel provincial, regional y/o municipal. Es clave reconocer que los resultados de un programa son producto de la acción de diversos actores sociales, individuales y colectivos, que con sus orientaciones políticas, sus intereses, los valores que defienden, etc. influyen y modifican las decisiones iniciales. Las evaluaciones más tradicionales, que consideran la implementación como una “caja negra” resultan estrechas. (2000:5)

Las evaluaciones de proceso, implican una mirada tanto en las formas en que se está implementando como en los mismos agentes. Jacinto (*op cit*) propone tres dimensiones de análisis:

- La dimensión política propiamente dichas que abre el juego sobre las luchas de poder y legitimidad de los encargados de la ejecución.
- La dimensión instrumental abarca el “cómo se producen efectivamente los servicios dados a los beneficiarios considerando no sólo los aspectos materiales sino también las dimensiones valorativas y normativas
- La dimensión cognitiva, finalmente abarca el conocimiento que tienen los agentes de sus condiciones sociales e institucionales.

Cada una de estas dimensiones puede ser interpelada por separado o en paralelo. De hecho, muchas veces sólo pueden ser separadas en términos analíticos. Sin embargo, las tomaremos para articular nuestra indagación sobre la racionalidad práctica de los agentes que intervienen en la implementación.⁴⁶

Con estas miradas en mente, nuestra hipótesis identifica al NMP como una nueva racionalidad que versa como discurso práctico y legitimante de las nuevas modalidades de diseño, ejecución y evaluación de políticas sociales. En tanto racionalidad práctica y contingente se vuelve el objeto de nuestra tesis.

El objeto de esta tesis.

⁴⁶ En este sentido, Hintze (2001) propone en cambio, una mirada dialéctica de contingencia, donde las políticas sociales son el resultado de contingencias dialécticas e históricas entre diferentes actores y el espacio estatal.

El término racionalidad es presentado desde una óptica bourdeana, lo que implica ver a los agentes en relación con su espacio, a sus sistemas de acciones y percepciones como construido y constructor del espacio mismo donde se aplica, y, que, a la vez, le dio origen (Bourdieu; 2007) La racionalidad, entonces, no es reificada ni definida como una única racionalidad universalmente válida, sino que depende de cada campo. Bourdieu (y Wacquant, *op cit*) señala que es preferible usar el término razonable, y este concepto de racionalidad implica lo esperable dentro del campo. Se actúa racionalmente, cuando los juicios de practicidad se vinculan con el habitus activado en cada campo.

Esta racionalidad converge con el New Management de lo Público y éste se vuelve su forma discursiva. Por tanto, el estudio de una lógica managerialista será como una forma discursiva de la nueva racionalidad que se busca imponer en el campo estatal⁴⁷. Esta discursividad será abordada de dos formas.

- Una forma objetivada que serán las lógicas subyacentes presentes en el documento mismo del programa, definiendo, los términos y las formas de intervención, la justificación del programa, de la población objetivo, etc.
- Otra forma, que podríamos definir como subjetiva serán las lógicas discursivas, cuya función es hacer inteligible y razonable una serie de relaciones entre términos dentro del campo. En otras palabras, cuando los agentes son interpelados en situación de entrevista acerca de las decisiones y acciones tomadas en el curso del programa, ellos evocarán una serie de explicaciones razonables dentro del campo estatal en un momento histórico. Estos relatos serán en base a interrogantes acerca del proceso de implementación del programa.

Los estudios de implementación han confluído en explicaciones más dinámicas sobre las razones por las que el producto que emerge en una política social es diferente al planificado. Dichas diferencias son observadas desde dinámicas de modificación producidas por las diferentes instancias y entramados sociales y espaciales (Chiara y Di Virgilio, *op cit*) En esta tesis, se busca indagar sobre otro aspecto: las coincidencias⁴⁸

47 También sería posible pensar en estrategias para evaluar en forma práctica, mediante observaciones participantes pero excede el marco de esta tesis.

48 Puede decirse que sigue una óptica incremental que supone que no se trata de decisiones racionales, sino pragmáticas insertas dentro de un main stream de políticas previas y alternativas políticas viables y por tanto, se trata de aproximaciones sucesivas y limitadas. Privilegia el concepto de viabilidad política por sobre

entre la nueva racionalidad en su forma discursiva (NMP) y la forma en que se describen los obstáculos que se encuentran en el proceso de implementación.

En este sentido, la forma en que se enuncian los supuestos “errores y desvíos” reproducen praxeológicamente el “know how” que se busca imponer desde las reformas de segunda generación. Proponemos mirar a la implementación como instancia de construcción práctica del *enjeu*⁴⁹ del campo estatal en relación a la nueva racionalidad de los agentes. Se interpela a las reformas de segunda generación como un proceso enmarcante que contribuye a redefinir el *enjeu*, (lo que esta en juego) y junto con él las reglas de apropiación de los capitales materiales y simbólicos.

¿Cómo abordar esta racionalidad en términos metodológicos? Proponemos un diseño cualitativo que apunte al estudio de las significaciones detrás de los dichos de los agentes. Se hace en el marco de un estudio de caso, con un programa destinado a jóvenes vulnerables.

Interpelamos a diversos agentes, a los documentos y al marco histórico institucional. Buscamos captar la racionalidad bajo las lógicas discursivas (nuestro objeto de estudio) en las representaciones discursivas sobre la implementación del programa.

Las indagaciones sobre las representaciones discursivas estarán orientadas por las tres dimensiones de las evaluaciones de proceso propuestas por Jacinto (*op cit*). Así se buscará indagar la lógica managerialista:

- como proyecto político (dimensión política)
- como fundamento de las representaciones discursivas sobre una serie de decisiones durante el proceso de implementación (dimensión instrumental)
- como soporte discursivo de la propia mirada reflexiva de los agentes acerca de la marcha del programa y sus posibles éxitos y fracaso.(dimensión cognitiva)

Nuestro *corpus* de trabajo estará conformado no sólo por estos relatos, sino además por el documento de trabajo del programa. Se precisa de un diseño reflexivo, que combine técnicas de análisis de discurso con análisis de datos cualitativos.

el cálculo, ya que afirma que las alternativas innovadoras implican menos posibilidades de anticipar las consecuencias, y por ende, mayor riesgo, dentro de las democracias modernas, de perder apoyos políticos y de la opinión pública.

49 El *enjeu* puede definirse como lo que “está en juego” Según Bourdieu (y Wacquant, 2005) remite a aquello que articula en cierta forma las dinámicas del campo, estableciendo que se busca y las reglas para su obtención

El estudio de caso y el diseño cualitativo.

Antes de continuar, se debe aclarar que se trata de un estudio de caso. Los estudios de caso permiten el análisis en profundidad de un caso cuyos hallazgos pueden ser transferidos a casos similares; y a su vez, permite entender la excepcionalidad de un caso particular con relación a otros. Según Yin (1994), el estudio de caso es una estrategia que permite retener características holísticas y significativas de los eventos, así sean trayectorias individuales o estudios de grandes unidades agregadas. Propone utilizar los estudios de caso tanto para el estudio de sus particularidades, cómo para ver el contexto más macro en que se insertan. En igual sentido, Stake (2003) enfatiza que aquello particular de un estudio de caso, adquiere su condición de tal sólo si se oponen a coordenadas más generales. La generalidad sería el know how y en el *enjeu* del campo estatal luego de las reformas de segunda generación; lo particular sería estas dimensiones puestas en juego con los agentes particulares que tienen poder de decisión en el marco de la implementación de este determinado programa social.

Los diseños cualitativos se apoyan en varios paradigmas teóricos. (Creswell, 2002) Es un diseño fundamentalmente reflexivo y flexible, incorporando instrumentos de captación de datos que tienen en cuenta la posición del investigador en el campo de registro (Valle, 2002; Kornblit, 2004). Su reflexividad está dada por esto último. Se divide en tres etapas: registro de la información, construcción del dato y construcción de los modelos analíticos, y su carácter flexible le permite transitar de principio a fin y viceversa estas etapas, hasta lograr la saturación de la información. (Jelin, Llovet y Ramos, 1986) Se apunta a la construcción de un dato denso, más cercano al campo problemático – interpretativo que al dato descriptivo en sentido positivista (Denzin y Lincoln, 2003) Antes que los términos de confiabilidad y validez, los paradigmas cualitativos se apoyan en el trinomio de flexibilidad, consistencia y coherencia (Holloway y Les Todres, 2003)

Existe mucha afinidad entre los estudios de caso y los diseños cualitativos. Por definición, los estudios cualitativos buscan captar las dinámicas sociales en detalle mediante observaciones reducidas en número pero con gran profundidad analítica (Atkinson, Coffey y Delamont; 2001). En nuestro estudio se han realizado un conjunto de observaciones, en la forma de entrevistas a informantes claves y el análisis crítico de discurso de documentos oficiales del programa. Se trata de una interpretación

hermenéutica del sentido que dan estos actores a sus acciones sea cuando las describen en la dinámica de entrevista o en documentos oficiales.

Técnicas empleadas: descripción institucional y análisis crítico de discurso. (ACD)

La descripción institucional no constituye una técnica de recolección en el sentido estricto del término. Se trata más bien de la construcción de un marco donde situar procesos políticos, los cuáles tienen lugar en instituciones públicas o privadas. (Stoker y Marsh, 2005) Estas instituciones tienen permanencia en el tiempo pero a su vez tienen historia propia. La descripción del marco institucional apunta a dar cuenta de la pertenencia institucional del programa, entendiendo que en su presentación formal una institución (ministerio, municipio, etc) es la objetivación de una forma de violencia simbólica y un capital simbólico.

El análisis crítico de discurso es una técnica que apunta al análisis de los supuestos discursivos que se encuentran detrás de los textos explícitos. Para asumir este punto de partida se debe sostener que el discurso del New Management de lo Público es un discurso dominante (Raiter, 1999)

El discurso dominante es un sistema que adquiere una significación particular en función de ciertas referencias establecidas. Dichas referencias confluyen en torno a un contexto social en donde son enunciadas y de allí adquieren su significado. (Raiter, *op cit*) Elevar al NMP a la categoría de discurso dominante será una operación exploratoria y preliminar que implica que el resto de los discursos sobre la gestión pública se vuelven discursos de oposición que legitiman al NMP como dominante.

Una vez establecido este punto de partida, la técnica empleada será el Análisis Crítico de Discurso (ACD) (Wodak y Meyer, 2003) Esta técnica puede considerarse una orientación metodológica en sí que se nutre de varios corpus (Meyer, 2003; Martín Rojo, 2003); y aquí será empleada en un sentido predominantemente exploratorio. Existen varios niveles en que se puede aplicar el análisis crítico de discurso, para esta tesis nos centraremos en el que busca los supuestos político- ideológicos desde una clave hermenéutica del significado. Los actores que se implican en la construcción del discurso apelan a marcos colectivos de percepción. (Meyer, *op cit*) Veremos como esto adquiere gran importancia en el próximo capítulo al ver la especificidad de la relación entre lo político y el discurso del New Management de lo Público.

El corpus estará formado por el documento operativo del programa y los informes de gestión. También se apelara a manuales de evaluación de políticas sociales.

En los análisis de los documentos del programa se distingue entre la “superficie textual” y las lógicas subyacentes. El primero refiere a las formas verbales del texto escrito, las cuales funcionan como un caparazón para sentidos políticos y sociales emitidos por actores sociales desde contextos sociales determinados (Meyer, *op cit*) Estos sentidos están encadenados en unidades hermenéuticas cuyo significado se valida socio-históricamente (Wodak, 2003)

En esta tesis se seguirá esta técnica dentro del ACD: el seguimiento de encadenamientos de sentido, que funcionan como lógica subyacente de los documentos; le dan un sentido socio-histórico determinado. Nuestro contexto se ubica durante y luego de las llamadas reformas de segunda generación, mientras que las lógicas subyacentes son formas subsidiarias de la nueva racionalidad del NMP. Se trata de una aproximación “informal” y no de un análisis exhaustivo que busque testear hipótesis.

Técnicas empleadas: la entrevista en profundidad.

La última técnica será la entrevista en profundidad, o entrevista semi-estructurada (Hammersley y Atkinson, 1994); la cual busca captar el relato de los sujetos en situación de interacción social. Toda entrevista conlleva una situación de interacción donde se encargan diversos esquemas de percepción social, imaginarios y discursividades que hacen a la viabilidad misma de la interacción. (Martín Criado, 1991)

Sobre las entrevistas en profundidad puede decirse que hay dos enfoques o bien dos tradiciones (Rapley, 2001; Molina Derteano, 2006). Un primer enfoque postula que ésta es una técnica flexible y semiestructurada de recolección de información. Esta perspectiva, si bien goza de buena salud en el sentido común del mundo académico, esta cada vez más criticada.

El segundo enfoque postula que la entrevista es construida como una interacción *situada*, o una entrevista preformativa. (Denzin, 2001) El eje del debate esta en si las verbalizaciones, representaciones e imaginarios puestas en juego en la instancia de entrevista son válidos para las subjetividades más allá del momento mismo de la entrevista, o si son construidas allí mismo y por ello habría que dudar de su validez

intersubjetiva (Molina Derteano, 2006) Para Denzin, (*op cit*) se trata de poner en tensión los múltiples ejes de la subjetividad, casi como un punto de cruce crítico, antes que develar aquello que piensan los sujetos.

Conti y O'Neil (2006) asumen una postura en total consonancia con la noción de entrevista situada, por cuanto ponen de relieve la dimensión del poder y como ésta se hace presente a través de factores tales como la elección del lugar donde se realizara la entrevista. La entrevista semiestructurada, cualquiera sea la tradición o enfoque elegido, no deja de plantear un ejercicio reflexivo, como una construcción situada, cuya validez, como forma de acceso a datos no puede medirse con parámetros positivistas. En base al agente particular sobre el cual se va a requerir información, el tipo de entrevista efectuada reconocería dos ejes paralelos:

- el eje experiencial-subjetivo
- el eje institucional-subjetivo

El primer eje no se diferencia de muchas otras entrevistas y busca captar las experiencias de sujetos dentro de un campo determinado. El segundo eje estudia las tensiones de una subjetividad que debe hacer de su discurso subjetivo, el discurso institucional. Son actores con capacidad de decisión que deben dar cuenta de la misma, tanto frente al entrevistador en situación de entrevista como frente a otros.

¿Como conceptualizar a estos informantes claves? Los manuales tradicionales (Taylor y Bodgan, 1986) enfatizan sobre el rol del informante clave y su conocimiento del campo superior al del simple miembro. Pero por lo general, no se enfatiza que el informante clave suele deber su condición de tal al hecho de que tiene poder dentro de ese campo. Los informantes claves, de alguna manera, vienen a representar la cristalización de relaciones asimétricas dentro del campo. En nuestro caso, en particular se trata de agentes públicos con capacidad de decisión. En ello reside su poder. Dentro de una estructura escalonada, pueden tomar decisiones prácticas que aceleran o retrasan los tiempos de un plan, que definen el permiso o la falta del mismo para otros agentes de la sociedad civil, etc. Según Conti y O'Neil, en el mencionado estudio, los tomadores de decisión constituyen una elite. Basándose en Marcus, sostienen que las organizaciones complejas se dividen en diferentes estratos, y que las elites son aquellos pocos actores cuyas acciones y decisiones tiene consecuencias directas sobre los demás. Pero por sobre todo, debe enfatizarse, la relevancia de la dimensión de la intencionalidad: los

decisores pueden dirigir sus decisiones en un sentido tal que perjudiquen o beneficien deliberadamente a la estructura que los contiene.⁵⁰

La entrevista a un informante clave es siempre una entrevista a un actor con poder. Al interrogarlos sobre sus decisiones de implementación en el marco de un programa, nos centraremos en el segundo eje: el institucional-subjetivo.

Una vez que se hayan tomado las entrevistas y se las haya codificado, se procederá a un doble análisis. Por un lado, se articulará los nodos significativos que refieran a los temas de nuestra indagación. Por el otro, el análisis será de la entrevista como narrativa, lo que me llevará a un análisis sintagmático. (*syntagmatic analysis*) El análisis sintagmático supone que las narrativas vitales son teleológicas, por lo que los entrevistados en dinámica de entrevista se esfuerzan por dar un sentido argumental a su historia. (Cándida Smith; 2001) Los entrevistados no sólo eligen qué eventos relatar, sino que les dan un sentido particular, donde cada uno de ellos se vuelve una contribución necesaria para explicar el resultado, que sería su situación actual. Así cada complicación en el relato terminaba inevitable en alguna resolución que apuntaba a un punto de inflexión (*turning point*) A su vez, estos punto pueden ser construidos como momentos bisagra por el propio investigador (Kornblit, 2004b). Dichos puntos bisagras son los que hacen emerger el cruce de ejes y dimensiones, propios de una entrevista performativa (Denzin, *op cit*) A su vez, se combinará el análisis sintagmático con un análisis interpretativo (Denzin, citado por Kornblit, *op cit*)

El proceso de estudio.

Las indagaciones que componen el proceso de construcción de datos que se emplearan en una investigación académica⁵¹ en el marco de un convenio para una evaluación de

50 Moro (2000), utilizando la distinción weberiana de medios y fines, sostiene que en las estructuras administrativas del sector público se debe distinguir entre fines y medios. Los políticos definen los problemas de agenda y las políticas públicas a llevar a cabo, privilegiando los fines por sobre los medios. Los burócratas, en cambio, privilegian los medios por sobre los fines. Moro enfatiza que los políticos son tomadores de decisiones que viabilizan (u obstaculizan) la resolución de problemas de agenda según su lógica de acumulación política. Tanto en la conceptualización de Moro como políticos como en la conceptualización de Conti y O'neil, el énfasis esta puesto en los rasgos de poder dentro del campo que estos actores acarrear. Por ello, estos últimos autores, proponen incorporar las dimensiones de poder, a través de la incorporación del enfoque del "Studying Up" de Wright Mills y algunos aportes del feminismo.

51 Los siguientes capítulos fueron realizadas en el marco del proyecto "Jóvenes excluidos: políticas activas de inclusión social a través del trabajo y la capacitación comunitaria", en la que participó el equipo del Programa Cambio Estructural y Desigualdad Social,

monitoreo e impacto del Programa Nacional de Inclusión Juvenil⁵². Se realizó en dos tramos de trabajo.

El primero tuvo lugar en el primer semestre del 2005 y consistió en una serie de entrevistas en profundidad a funcionarios nacionales y municipales. A nivel Nacional, se entrevistaron a varios funcionarios encargados de la ejecución y seguimiento del programa. El organismo ejecutor, a nivel nacional de este programa es la Dirección Nacional de Juventud.

En el mismo período, se realizó un seguimiento de un municipio del Gran Buenos Aires. Este municipio, que denominaremos Gorgona, está considerado como uno de los de mayor calidad de gestión institucional del conurbano bonaerense. En ese municipio se entrevistaron a funcionarios municipales del área de juventud y al referente provincial. Este último es el que actúa como nexo entre la gestión nacional y la gestión municipal. Los agentes fueron entrevistados durante, el inicio del programa, lo que implicaba la construcción de un relato sobre las expectativas con respecto al programa y los aspectos del diseño que debían ser interpelados. De estas primeras entrevistas, se realizaron análisis preliminares, cuyos resultados fueron insumos para la guía de entrevistas de la segunda fase.

El segundo tramo tuvo lugar en el primer semestre del 2006, cuando faltaba poco para la finalización del programa. Se buscó a los mismos agentes, u otros que cumplieran su función, ya que algunos fueron promovidos a otras áreas durante el lapso entre la primera intervención y la segunda. Se entrevistó a funcionarios nacionales y municipales con las mismas jerarquías, y se agregaron los relatos de otros funcionarios nacionales y municipales, del presidente y el tesorero de una ONG encargada de actuar como organización administradora de los fondos. Aquí el relato se construía en torno a una primera evaluación de cómo fue el proceso de implementación y qué aspectos resultaban exitosos o no, y qué otros elementos debían destacarse.

Se espera alcanzar ciertos resultados durante el estudio. El primero tiene que ver con la identificación de las lógicas subyacentes detrás de los documentos del programa siguiendo el enfoque del ACD. Se espera poder dar cuenta de las formas en que se manifiesta, y cómo estaría relacionado con el NMP.

⁵² Un desarrollo más detallado del mencionado programa se da en el próximo capítulo de esta tesis

Otro hallazgo que se espera encontrar refiere a las lógicas discursivas de los agentes en situación de entrevistas. Se espera poder caracterizarlos en su rol institucional, así como las formas “legítimas” a las que apelan para describir el proceso de implementación. Se espera además identificar las lógicas discursivas que emerjan del análisis de las entrevistas.

Capítulo 3. El programa, o la profecía autocumplida.

El programa Familias y sus condicionalidades - Desarrollo Social y DINAJU: ¿el retorno del hijo pródigo? - La situación de los jóvenes hacia 2003-2004 - El Programa Nacional de Inclusión Juvenil (Programa INCLUIR) - Observaciones.

El Programa Nacional de Inclusión Juvenil, más conocido como Programa INCLUIR comienza a diseñarse en el 2004 y se ejecuta en el 2005 y el 2006. Su ejecutor es la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU), dependiente del Ministerio de Desarrollo Social. Este programa se encuentra enmarcado dentro de uno mucho más amplio que es el Programa Familias por la Inclusión Social / Ingreso para el Desarrollo Humano (Nota: en adelante PF/IDH) Por tanto, el programa INCLUIR debía responder a algunas líneas centrales del PF/IDH, pero con una población marco de jóvenes. (DINAJU; 2004; CELS; 2007)

La nueva lógica managerialista es planteada, desde nuestra hipótesis, como una nueva forma de racionalidad. En este capítulo nos centraremos en una forma objetivada de tal racionalidad: el documento del programa.

El documento sigue todas las líneas propias del NMP. Distingue una problemática y una población objetivo; presenta propuestas de acción y define la estructura de los ejecutantes; distingue entre responsables políticos, responsables de ejecución y de administración de fondos. Propone a su vez, el concurso de actores de los sectores públicos y privados.

El programa, dentro de su propuesta de acción, también reconoce el concepto de empowerment y propone talleres de capacitación en oficios para aumentar la empleabilidad y de formación socio-comunitarios. A esto se le agrega un tercer componente/objetivo que es el de fortalecimiento institucional.

Esta descripción se hace desde un lenguaje técnico, que expone un *know how* sobre los problemas sociales y las políticas a desarrollar. Sin embargo, en esta racionalidad objetivada, proponemos estudiar sus lógicas subyacentes: es decir, analizar las implicancias del programa, pero además *inscribirlas* en la historia de las instancias institucionales y su lugar en el proceso de las reformas de segunda generación.

Para poder dar cuenta de esta dualidad entre saber técnico y dimensión institucional recurriremos al análisis institucional y el Análisis Crítico de Discurso (ACD)⁵³ que será empleado para distinguir las lógicas subyacentes de la superficie textual, identificando una escisión entre los apartados técnico y político, que sería una de las especificidades del discurso del NMP.

El programa Familias y sus condicionalidades.

Tanto en lo formal como en lo empírico, el Programa INCLUIR, se ubica dentro de la órbita del programa PF/IDH. Según el CELS (2007) este programa, uno de los mayores en estructura, cobertura y financiación nace como alternativa al programa Jefes y Jefas de Hogar. Entre 2002 y 2004, el PF/IDH propone un ingreso mínimo otorgado a familias que tengan hijos de 18 años o menos y que no gocen de ninguna otra asignación. Los montos se otorgan por mujer embarazada o por cada hijo. Como contraprestación, los padres deberán garantizar la asistencia a establecimientos escolares y monitoreos periódicos en centros de salud (Boletín FAMILIAS por la Inclusión Social, 2007) A su vez, se promoverá que las mujeres se involucren en actividades de desarrollo personal, familiar y comunitario que se brinden a nivel local. (CELS, op cit)

El programa Familias estaba financiado por el Estado Nacional y por el BID, siendo su brazo ejecutor el Ministerio de Desarrollo Social. A partir de 2004, con un clima general superación de la situación de alta indigencia, el PF/IDH muta. Bajo inspiración del BID se traza un nuevo cronograma y el programa se estructura en dos componentes:

- a) *Ingreso no remunerativo* que consiste en un subsidio a las familias que reúnen los requisitos antes mencionados, pero donde la suma de todos los montos no superen por familia, el monto del salario mínimo, vital y móvil;
- b) *Promoción familiar y comunitaria*: que consiste en la promoción en 4 líneas principales: educación, salud, capacitación para el trabajo, y desarrollo comunitario y ciudadano y consolidación de redes.

Según el CELS (*op cit*) por su extensión y su diseño el PF/IDH permitía que se desarrollaran otros programas dentro de su órbita y financiamiento siempre que se ajustarán a los lineamientos generales del programa y obtuvieran autorización del BID.

⁵³ Ver capítulo sobre Diseño Metodológico.

Uno de estos casos fue el programa INCLUIR, que como veremos más adelante, presentaba componentes que apuntaban a la capacitación para el trabajo y el desarrollo socio-comunitario. Antes de pasar a describir al programa INCLUIR, cabe destacar, que la anatomía interna del Ministerio de Desarrollo Social se fue articulando en torno a las líneas propuestas por el PF/IDH.

Desarrollo Social y DINAJU: ¿el retorno del hijo pródigo?

Las políticas hacia la juventud son un elemento relativamente novedoso en la agenda de los gobiernos nacionales.⁵⁴ En el país, se crea la Dirección Nacional de Juventud en 1987, y puesto bajo la órbita del ministerio de Salud y Acción Social.

Durante la segunda mitad de la década de los '80, los jóvenes fueron definidos, desde ese momento, como un grupo vulnerable. En principio esa vulnerabilidad era sanitaria y social y tenía que ver con las conductas de riesgo sexual, la adicción a drogas, el alcoholismo, etc.

En 1990, la DINAJU fue transferida al Ministerio del Interior, donde permaneció hasta 1999. Sus funciones no eran muy claras, como en sus comienzos, aunque se seguía poniendo el eje en lo conductual, desde lo delictivo. Una primera aproximación a la juventud fue desde la perspectiva de la “anomia”. Si bien se registra una continuidad en estas orientaciones, la problemática juvenil había sido redefinida en consonancia con los cada vez más alarmantes índices de desocupación, sub-ocupación y desafiliación social, educativa e institucional (Salvia y otros, 2006) En este sentido, la problemática juvenil fue abordada tanto por una serie de programas de formación y capacitación en manos de los ministerios de Trabajo y de Economía, así como programas de becas estudiantiles y hasta una reforma amplia del sistema educativo, promovidas desde el

54 Comienzan a desarrollarse en la década de los 80, bajo la influencia de dos corrientes de conceptualización de la problemática juvenil. La presencia de los jóvenes como actores relevantes puede retrotraerse hasta la década de los 50 y se prolongan durante las dos décadas siguientes. (Urresti, 2008) Pero desde fines de los 70 y durante los 80, la juventud se volverá además objeto de políticas sociales que las definen como un grupo específico.

Una primera línea que atrae la atención pública son una serie de eventos de distinto tipo que convocan a grandes congresos de jóvenes para movilizarse con fines políticos, sociales, étnicos y/o religiosos. Se trata de una corriente de opinión para la cuál la juventud es presentada como un actor de peso, capaz de involucrarse en alternativas de cambio social que excluyan la acción violenta directa. Esta especie de asociación entre juventud y cambio institucional no escapa a la proclamación de 1985 como el Año de la Juventud por parte de las Naciones Unidas. En Latinoamérica, la expansión de los regímenes democráticos también se inscribe dentro de estas líneas. (Salvia y otros, 2006)

La segunda línea no era tan benigna. Fenómenos como el surgimiento de las “tribus urbanas” había llamado la atención del mundo académico sea por su despliegue cultural o por las formas de sociabilidad anómica y desafiliación ciudadana que exhibían (Pérez Tornero y otros, 1996; Maffesoli, 2001) Los jóvenes parecían ser foco de la violencia urbana, cuando no directamente de la delincuencia. Desde las pandillas de Los Angeles hasta las “maras” de Centroamérica, los jóvenes parecen ser presentados como los actores directos de la violencia urbana, así como el blanco favorito de discursos que van desde las actitudes paternalistas a la tolerancia cero (Pipper, 2001; VV.AA: 2007) La asociación entre juventud, descontrol y contagio del SIDA fue otro lugar común

ministerio de Educación. En 1999, se decidió el traslado de la DINAJU hacía la Secretaría de Desarrollo Social. (DINAJU, 2004)

Resulta oportuno retrotraer nuestro relato 5 años, hasta la creación de la Secretaría de Desarrollo Social. Para 1994, las reformas de primera generación y los drásticos cambios en la política monetaria, fiscal y macroeconómica en general empezaban a arrojar una realidad dual: crecimiento económico y déficit social. Esta naciente y acuciante cuestión social ya era detectada a nivel de los organismos internacionales que proponían una nueva serie de políticas sociales, basados en financiamientos conjuntos. Para dar una señal de “sensibilidad” social y poder aplicar estas nuevas lógicas, en 1994, se crea la Secretaría de Desarrollo Social.

La creación de la Secretaria de Acción Social respondió principalmente a la necesidad de un espacio que aplicara las formas de políticas social recomendadas por los organismo internacionales, siguiendo los criterios de eficacia, eficiencia, equidad, transparencia, focalización, desarrollo local entre otros.(Grassi, *op cit*, Estévez, *op cit*) Al depender directamente de Presidencia de la Nación, se aseguraba cierta autonomía, aunque diversos sectores de los Ministerios de Trabajo y Economía (y luego la recientemente creada Jefatura de Gabinete) presionaron para que estuvieran al frente una serie de “técnicos” afines. Ya en 1995, la Secretaría tenía uno de los mayores presupuestos: 330 millones, de los cuales poco más de un tercio provenían de financiamientos internacionales. (Grassi, *op cit*)

En 1999, la DINAJU fue transferida a la órbita de la Secretaría. Esta se encontraba bajo nuevas reformas ya que en ese año había sido aprobada una ley liminar en el proceso de reformas de segunda generación, la ley 25.152 de Solvencia Fiscal. Por la misma, cada plan social debía ser aprobado en el formato de Acuerdo-Programa, comprometiéndose no sólo metas específicas sino a formas de supervisión y auditoría de esos programas. En este pasaje, la DINAJU no pudo modificar sustancialmente su situación ya que no tenía legitimidad política suficiente para poder aspirar a uno de estos Acuerdos-Programa.

En septiembre de 2003, la secretaria fue puesta en un lugar central ya que fue transformada en Ministerio. En el decreto 373/04, la DINAJU encuentra su lugar y su misión social, según términos del NMP. Se le otorga la orientación de realizar eventos socio-comunitarios que promuevan la participación ciudadana activa de los jóvenes en su comunidad. Este organismo debe colaborar con la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, y su Dirección Nacional de Fortalecimiento Social. Así

desde su creación dentro del área de acción social vinculada al cuidado de conductas riesgosas por parte de los jóvenes hacia la comunidad, DINAJU termina tomando parte en el desarrollo y promoción de conductas de empoderamiento local y comunitario. Aún así, para las autoridades de esta dirección, la problemática juvenil podía ser abordada en forma más amplia.

La situación de los jóvenes hacia 2003-2004

No faltan diagnósticos sobre la importancia de la problemática de la juventud. Un informe de la OIT del 2004 (año en que se inició el plan INCLUIR) señala que los jóvenes presentan los índices más altos de vulnerabilidad social y laboral, entre los que se destacan una alta precariedad laboral, tasas importantes de desempleo y desafiliación institucional.⁵⁵ Según Weller (2004), la cuestión de la vulnerabilidad juvenil se plantea en dos formas contrapuestas: o bien los jóvenes poseen un tipo de vulnerabilidad social propia, como indica la visión de OIT. O bien, es sólo una forma más de una vulnerabilidad social general y constante a grandes sectores de la población tras las reformas estructurales de la década de los 90. La visión de la OIT era ampliamente compartida por el BID, como ya se había evidenciado en las líneas del PF/IDH y que se volcarían en el programa INCLUIR (entrevista a alto funcionario de DINAJU)

El documento del programa presenta su diagnóstico, con algunos indicadores de la situación socio-laboral y socio-educativa de los jóvenes para el 2003, año en que se comienza a formular el plan. Según los datos censales del 2001, los jóvenes entre 15 y 29 años son el 25 % del total de la población. De este total cabe destacar que el 60,1 % son pobres o provienen de hogares pobres. (Documento programa INCLUIR, 2004:4)

La problemática juvenil sigue en las líneas antes descritas: la dificultad de la inserción socio-laboral de los jóvenes a través de las fallas en el traspaso de la esfera de la escuela media al empleo. En tal sentido, se observa una relación entre la tasa de actividad y la tasa de asistencia escolar. La tasa de actividad para el grupo de edad entre 15 y 29 años es de 59,1 % para los varones y 42,7% para las mujeres⁵⁶. (Documento programa INCLUIR, 2004:5)

⁵⁵ Estas tendencias y sus orígenes son evaluados en un documento posterior. Incluso dichas tendencias parecen sostenerse en los años posteriores (OIT,2007)

⁵⁶ La principal variable de diferenciación es el sexo. Esta está siendo interpretada como un rasgo diferenciador más que como dimensión de análisis (género)

Una diferencia similar puede observarse para la tasa de empleo con un 43,6% para los varones y un 31,3% para las mujeres Sin embargo , en lo que refiere a la tasa de desempleo, ambos grupos, muestran porcentajes casi idénticos: 26,3% para los varones y 26,7% para las mujeres. Se concluye que hay una temprana incorporación al mercado pero que la tasa de ocupación desciende conforme crece la edad y/o crece la tasa de asistencia. (Documento programa INCLUIR, 2004:5)

Estos datos censales, que son luego presentados en el Documento del programa dan cuenta de dos elementos fundamentales. Por un lado, significan una continuación de las líneas de problematización de los '90, es decir, la transición de la escuela media al trabajo. Por otro lado, la combinación entre déficit educativo y la precaria o inexistente inserción socio-laboral es tomada como el dato más relevante para los diagnósticos de la problemática juvenil. Así, y sobre estas bases fue definida la exclusión juvenil como problema de agenda. Estos jóvenes excluidos constituyen el 15 % de la población.

En este sentido, el diagnóstico “ancla” las condiciones de segregación en las falencias propias de los jóvenes, a partir del déficit educativo y laboral. Visión que resulta cercana a la del capital humano, como veremos a continuación

El Programa Nacional de Inclusión Juvenil (Programa INCLUIR)

Cómo vimos antes, había coincidencia entre los diagnósticos de la OIT y el BID acerca las particularidades de la vulnerabilidad juvenil. En el documento del programa, se subyacen ciertos supuestos, y en este sentido, las líneas de acción que se podrían proponer buscarían articular empowerment, capital humano e inserción laboral. Una estrategia posible sería alentar formas de capacitación laboral como estrategias de empowerment, que a su vez, suplieran déficits educativos.

Se anuncia que habrá un principio de focalización, es decir, una identificación de una parte de la población “desfavorecida” a la cual se debe asistir. Renuncia a cualquier principio redistributivo o de equidad . El mismo principio de asistencialismo contradice el principio de ciudadanía (Esping Andersen, 1993) que el propio documento del programa parece defender.

A continuación examinaremos estas lógicas subyacentes mediante En el documento del programa INCLUIR, (DINAJU; 2005) El análisis se organizará en torno a tres partes: a)

formulación y justificación; b) Propuestas de intervención y c) conformación de la estructura administrativa

a) Formulación y justificación.

¿A qué apuntaba el plan? Es importante resaltar el documento parte del concepto de exclusión social. La exclusión social es definida como un fenómeno complejo (incluso se citan fuentes académicas) con diversos grados⁵⁷. Esta estrategia discursiva ofrece amplios marcos de interpretación y acción.⁵⁸

Pero esta amplitud es aparente dado que el próximo paso es determinar cuál es el margen legítimo de maniobra con el que contarán los agentes encargados de la ejecución del programa. Se trata de cuál es la problemática efectiva y concreta sobre la que se va a intervenir. De cara a buscar la aprobación del BID, los agentes, en la redacción del programa, se preocupan por la exclusión juvenil. La exclusión juvenil es presentada como una doble vulnerabilidad: la de ser jóvenes y ser pobres.

“Se puede pensar a la juventud como un período en el cual se van configurando la identidad y el proyecto de vida de los individuos. En el caso de los jóvenes pobres, que no cuentan con la posibilidad de llevar a cabo este proceso acompañado por dispositivos sociales, educativos y recreativos que lo faciliten debemos hablar de una situación de doble vulnerabilidad. Cuando se habla de doble vulnerabilidad se hace referencia a la condición de aquellos que cumplen con la doble condición de ser jóvenes y de ser pobres. En este caso, surge la necesidad por parte del Estado de generar políticas públicas que contemplen las especificidades propias de los jóvenes como un grupo con alta potencialidad de vulnerabilidad social, la cual se ve acentuada en los sectores de menores recursos.” (Documento Programa INCLUIR, 2004:3)

Es importante relevar como se construye la visión del problema. Se invocó primero la figura de exclusión social, para luego recaer en la figura de los jóvenes pobres portadores estos de una doble vulnerabilidad. Pero lo más importante es que una vez caracterizada esta situación y la de la exclusión juvenil son ubicadas por fuera del Estado, o sea, en la sociedad civil. Y por ello se menciona *“la necesidad por parte del*

57 “Esta debe ser comprendida como un rango que va desde la exclusión total que puede ser homologable a la marginalidad, hasta formas de desafiliación menos radicalizadas pero que atentan directamente sobre las condiciones de vida de los individuos y sobre la posibilidad del ejercicio de una ciudadanía plena. Con respecto a estos últimos, se encuentran en lo que se ha denominado una situación de “exclusión relativa” (Kessler), es decir, que si bien no llegan a ser marginales, se encuentran excluidos de la posibilidad de acceder a servicios de salud, al trabajo, a la educación, etc. Además, se debe incluir dentro de este rango a los denominados “precarios”, aquellos que si bien pueden estar momentáneamente incluidos por lo menos en uno de los aspectos que contempla la inclusión, lo están de manera transitoria.” (Documento Programa INCLUIR, 2004:2)

58 Al partir de una exclusión relativa la intervención puede ir tanto en sentido de la población afectada, como de su entorno y hasta de los factores más macro que generan o potencian tal exclusión. En este sentido, y como veremos luego, el programa busca combinar instancias de capacitación con proyectos socio-comunitarios y microemprendimientos.

Estado de generar políticas” A su vez, el Documento presenta una serie de indicadores que sirven para reforzar su punto del por qué de esta intervención. Dichos indicadores ya han sido descritos en el acápite anterior, aunque es preciso agregar uno más: estadísticas sobre la criminalidad juvenil que vinculan la presencia de jóvenes criminales como resultado de la exclusión social.⁵⁹

Hasta aquí la secuencia de exclusión social, doble vulnerabilidad juvenil y crecimiento de la delincuencia se presenta en su superficie textual como una operación de especificación del problema a intervenir. En sus líneas políticas ideológicas subyacen los supuestos del programa PF/IDH y la propia historia institucional de DINAJU. Esto se cristaliza en el surgimiento de un programa que sostiene que la inclusión social se logra mayormente por la inclusión en el mercado laboral; su ingreso y su permanencia. Y a su vez, se reclama otra figura teórica de peso: el asociativismo. Se busca no sólo la inclusión laboral, sino que además los sujetos sean participantes activos en su comunidad.

“El Programa Nacional de Inclusión Juvenil se plantea entonces la implementación de acciones tendientes a: la participación de los jóvenes en procesos donde desarrollen competencias que pongan en juego sus conocimientos, su saber-hacer y sus cualidades personales apuntando a una inserción y permanencia en el mercado laboral; el asociativismo, como herramienta necesaria para generar redes sociales que contribuyan a una participación ciudadana activa en su comunidad.” (Documento Programa INCLUIR; 2004:5)

b) Propuestas de acción⁶⁰

Con respecto a la población objetivo, el programa la define con soporte en los planteos previos y en datos estadísticos. Puede señalarse cierta tensión entre masividad y focalización, pero por fuera de eso debemos señalar el peso de los indicadores en el diagnóstico. Este programa reclama para sí la exclusividad al señalar que no existe otro programa que este abordando este tramo de la población⁶¹.

⁵⁹“El crimen y la violencia se han convertido en preocupaciones centrales para la Argentina. Según datos de la Dirección Nacional de Política Criminal del Ministerio de Justicia de la Nación, en el año 2002 el 57,7% de los robos cometidos con violencia en el Gran Buenos Aires fue cometido por jóvenes entre 18 y 25 años. Magnitudes similares se observan en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, donde el 47,1% de aquellos delitos fue cometido por jóvenes del mismo grupo etáreo.” (Documento Programa INCLUIR, 2004:5)

⁶⁰ Las propuestas de acción implican la definición de una población objetivo (y con ello si se trata de un diseño focalizado o de tendencia universalista); la formulación de los objetivos del programa; y formulación de las acciones y los organismos encargados de ejecutarlas.

⁶¹ “Este Programa está focalizado en el grupo de jóvenes de 18 a 25 años de edad, y apunta a tener un carácter masivo de amplio alcance. Dicha focalización obedece a la necesidad de abordar el problema de la juventud en aquel tramo que se ha visto más golpeado por la crisis económico social que sufre la Argentina. Si consideramos el tramo de 15 a 29 años que abarca a la población joven en su totalidad, el tramo de 18 a 25 años muestra el mayor índice de exclusión (el 68.89 %

Quizás los objetivos formales del programa sean una de las más fuertes explicitaciones de las líneas de acción:

- *desarrollar las capacidades productivas de los jóvenes excluidos y promover la generación de emprendimientos productivos;*
- *generar procesos socio-comunitarios que permitan el desarrollo de capacidades y destrezas promoviendo la responsabilidad social y las prácticas solidarias;*
- *fortalecer la capacidad institucional de las áreas de juventud nacionales, provinciales, municipales y de organizaciones no gubernamentales para responder a la problemática de los jóvenes.” (Documento Programa INCLUIR; 2004:6)*

Se plantea entonces la intervención en 3 líneas: una que apunta al desarrollo de capacidades productivas para atacar los problemas de desempleo y falta de cultura de trabajo; otra que apunta a atacar los distintos síntomas de desafiliación. Y finalmente, un componente de fortalecimiento institucional. Los componentes están ordenados según partida presupuestaria siendo el primero el mayor y el último el de menor asignación. En estos tres objetivos quedan cristalizadas las líneas de acción.

- La primera se cristalizará en una oferta de talleres de capacitación en oficios con duración semestral. Esta se definirá en base a la demanda local, es decir, del municipio o región donde residan los jóvenes. Eso con respecto al contenido, mientras que con respecto a la certificación oficial, esta no es definida claramente. Queda en suspenso cuál es la validez de los mismos. A su vez, una vez terminados los talleres, se espera que, conjuntamente con los conocimientos y técnicas específicos del taller, los jóvenes sean instruidos en estrategias para la autopromoción y búsqueda de empleo. Esto tiene un correlato final en los FIP (Fondos de Iniciativa Productiva), que consisten en partidas de dinero que serán entregadas a algunos jóvenes egresados de los talleres que presenten proyectos para microemprendimientos locales. Si dichos emprendimientos son aprobados por las autoridades competentes, entonces serán financiados.

- La segunda refiere a una oferta de talleres de actividades de diversa índole que van desde educación Sexual o Cultura de Derechos Humanos hasta talleres de deportes. Este segundo componente promueve una mayor socialización en los jóvenes y que además supone iniciativas solidarias o de integración comunitaria. Dichas actividades son

de la población joven total) según datos relevados por la Encuesta Permanente de Hogares (INDEC). Se puede señalar además que dentro del grupo de 18 a 25 años de edad, los jóvenes pobres representan un 44% de dicha población. Por otra parte, esta población no ha sido abordada por ningún otro Programa.” (Documento Programa INCLUIR; 2004:5)

articuladas en torno a mutuales, clubes sociales y otras entidades que promuevan la participación teniendo como eje el anclaje territorial en el barrio.

- La tercera se objetiva en el tercer componente, el cuál se orienta a promover las áreas de Juventud en los diferentes espacios provinciales, municipales y de las ONG. Se trata de partidas de dinero que pueden destinarse a la compra de insumos como computadoras y otras. También pueden ser empleados para financiar la formación de recursos humanos, instancias de difusión, etc.

c) Conformación de la estructura administrativa

Según el documento, se conforma una estructura, en principio vertical, para la ejecución del programa. El programa queda alojado en el Ministerio de Desarrollo Social⁶², donde su brazo ejecutor será la Dirección Nacional de Juventud. (DINAJU) Desde un principio se distinguen tres niveles:

- *El Nivel Político, conformado por la DINAJU, organismo que depende de la Secretaría de Políticas Sociales (SPS) del MDS (opcional: definir con más detalle las funciones del Director Nacional de Juventud en el Programa)*
- *El Nivel de Coordinación Ejecutiva y Técnica, a nivel nacional y provincial, conformado por el Equipo Técnico del Programa*
- *El Nivel de Gestión Administrativo Financiera, conformada por al UCAFI (Unidad Coordinadora Administrativa Financiera Internacional) (Documento Programa INCLUIR, 2004:13)*

Nótese en este extracto dos elementos significativos. Por un lado, se distinguen tres dimensiones: política, técnica y administrativo-financiero. Esto refuerza lo que veníamos comentando. El lugar estratégico de DINAJU (y a través de esta, el del Ministerio de Acción Social) como ejecutar político de una determinada concepción de políticas sociales que debe legitimar. A su vez, el paradigma anglosajón y neoliberal se hace presente en la medida que el ejecutor político y el administrador financiero (la UCAFI) deben ser dos unidades separadas, al menos desde el plano formal, si bien pertenecen al mismo ministerio. Por otro lado, esta organización da cuenta de una

62 "El gobierno ha designado al Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS) como responsable de la ejecución de la operación a través de la Secretaría de Políticas Sociales (SPS) y de su Unidad Coordinadora Administrativa Financiera Internacional (UCAFI), del Componente de Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH) – "Programa Familias por la Inclusión Social". Dicho Programa cuenta con Unidad Ejecutora Central (UEC). Para la ejecución del Programa Nacional de Inclusión Juvenil, la UEC del IDH organizará un Equipo Técnico (ET) que trabajará inserto en la estructura organizativa de la Dirección Nacional de Juventud (DINAJU). (Documento Programa INCLUIR, 2004:13)

determinada racionalidad, de una determinada forma de separar medios y fines (Moro, 2000) Dicha racionalidad se espera que se replique desde el nivel nacional a las diferentes instancias provinciales y municipales⁶³.

A nivel nacional el programa esta a cargo del Ministerio de Desarrollo Social. La DINAJU queda como organismo encargado de su ejecución: como tal tendrá a un encargado cuyas funciones se detallan a continuación:

- Coordinar, programar y supervisar las actividades de los Equipos Técnicos (ET) del Programa en vista a llevar a cabo los objetivos del mismo.
- Supervisar la operatoria de los Referentes Provinciales.
- Participar en la selección de consultores del ET y los Referentes Provinciales.
- Elaborar directivas para la elaboración de Manuales y/o documentación relevante para el Programa.
- Supervisar el proceso de evaluación de los Proyectos productivos y socio-comunitarios.
- Supervisar el proceso de selección de las instituciones encargadas de dictar los cursos de capacitación en Oficios. (Documento Programa INCLUIR, 2004:31)

En la DINAJU es donde se aloja el ET (equipo técnico) encargado del monitoreo y aprobación del PA (Plan de actividades) Una figura importante en este proceso es el RP (Referente Provincial). Es el encargado efectivo del monitoreo, ya que debe tener presencia en el municipio o provincia de ejecución y allí, mediante su monitoreo detecta problemas y sugiere soluciones al ET. Es importante destacar que el RP es propuesto por el municipio o provincia que supervisará y que luego su candidatura será aceptada o no por la DINAJU

Sin embargo, el RP no puede proveer soluciones que tengan que ver con la administración de fondos. Dicho rol cabe a la OA (Organización Administradora)⁶⁴ Un

63 Esta estructura se mantiene a lo largo de las ejecuciones, pero presenta distintas modalidades según sea su componente. (Ver organigramas 1, 2 y 3 en el apéndice)

64 "El rol de la Organización Administradora (OA) lo desempeñará una organización de la sociedad civil de perfil técnico residente en la provincia o municipio donde se ejecute el proyecto. Su función específica será la asistencia técnica para la elaboración de los Planes de Actividades (Anexo V) y la administración de los fondos destinados a la ejecución de las acciones del Proyecto (Anexo VI) (...). Para la ejecución del Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil las OA serán preferentemente seleccionadas entre el conjunto de OA ya elegidas por el Programa IDH en cada aglomerado. En este sentido, las actividades correspondientes a Desarrollo de Capacidades Productivas y Desarrollo de Actividades Comunitarias integrarán un Plan de Actividades determinado. Dicho Plan será formulado por la OA y el área de juventud local sobre la base de un diagnóstico local de las necesidades y recursos disponibles y deberá ser aprobado por el Equipo Técnico del Proyecto, como consecuencia de la realización del Encuentro de Planificación Participativa.." (Documento Programa INCLUIR, 2004:24-25)

aspecto importante a destacar es que la OA debe cumplimentar una serie de requisitos.⁶⁵ Debía tratarse de una organización de la sociedad civil que combinara no sólo experiencia de gestión sino también tuviera presencia territorial. Se esperaba que la experiencia de gestión previa, garantizara en cierto modo la experiencia y la transparencia (Documento programa INCLUIR, 2004:39)

A su vez, se designa una OA por provincia, excepto en Buenos Aires por su extensión y complejidad. Allí se trabaja con Municipios. Tanto los municipios como las provincias no pueden manejar fondos ni diseñar Planes de Actividades; poseen un rol meramente consultivo (a través de su oficina de Juventud) y de difusión del programa

“Los municipios designarán el área (preferentemente de Juventud) con el cual se articularán las tareas en terreno. Para ello designará una persona encargada de supervisar las tareas a nivel local conjuntamente con el RP. Su función será realizar tareas de difusión acerca de los lineamientos del Proyecto y su operatoria. (Documento Programa INCLUIR, 2004:24)

Comentarios preliminares

En las páginas anteriores se analizaron las líneas de acción propuestas por el documento, teniendo como base la discursividad del NMP. El nuevo Ministerio de Desarrollo Social, a través de DINAJU ejecuta un programa de capacitación en oficios y desarrollo socio-comunitario para jóvenes entre 18 y 25 años que no estudian ni trabajan, lo que se aproxima a una definición *ad hoc* de exclusión social. Es un documento redactado para lograr la aprobación del BID para la puesta en marcha del programa y por tal debía ajustarse a sus criterios de gestión. Y, en este sentido, hay que apelar al NMP como discurso.

Un análisis institucional y el método del ACD nos dicen un poco más, al mirar la redacción del documento. El encargado de ejecutar no es solo DINAJU sino una separación entre entidades denominadas brazo político (DINAJU) y otras entidades de carácter administrativo-económico (UCAFI). Esta división entre dos tipos de entidades se replica a nivel provincial y/o municipal distinguiendo entre una OA que cumple

65 “Capacidad institucional (Experiencia en Gerenciamiento Social, Recursos materiales: Infraestructura edilicia adecuada y equipamiento informático, Capacidad de trabajo en Red con organizaciones públicas y privadas); Capacidad Profesional (Deberá contar con profesionales con experiencia en gerenciamiento de Programas sociales); y Capacidad Financiera (Cumplir con los criterios de ejecución programados acordados para el desarrollo de las acciones, cumplir con las metas trazadas, Adecuar los objetivos planificados a los resultados obtenidos, Rendir cuentas en tiempo y forma (cumplimiento del flujo financiero))” (Documento programa INCLUIR, 2004:39)

funciones administrativas y un brazo ejecutor político conformado por Responsables municipales y/o provinciales y el Referente provincial como nexos con DINAJU.

En igual sentido, al referirnos a DINAJU, debemos considerar el historial de tal dirección y su lugar en el organigrama: está vinculada tanto con la Subsecretaría de Desarrollo Territorial y Economía Social, y su Dirección Nacional de Fortalecimiento Social, así como con el Plan Familias. De esta forma, su accionar debe apuntar a vincular lo propio de su área (juventud) con el desarrollo local.

Respecto a las lógicas subyacentes detrás del documento, puede verse que en los organismos públicos y privados involucrados, la misma definición de los objetivos y la población de beneficiarios suponen las líneas de las reformas de segunda generación, al adoptar un modelo de Estado y de tomas de decisiones que se mueven en las coordenadas del NMP, al igual que las líneas de acción.

En este sentido, las lógicas subyacentes se encadenan en un sentido determinado: lo político queda negado. El programa no reivindica para sí otro rol que el de un ejecutante técnico de un plan para resolver un problema social ubicado fuera del Estado. La vulnerabilidad juvenil es una problemática “dada” y las alternativas empleadas son definidas como neutrales. No les cabe otro juicio que el de la eficiencia y la eficacia. El sustrato de las luchas políticas detrás de este “planteo operativo” queda totalmente negado en el plano de la superficie textual.

Capítulo 4: Los actores que se involucran

La construcción de un problema - Primer Acto. El plan maestro - Segundo Acto. Los otros actores - ¿Cómo se llama la obra? La lucha por el sentido...

La construcción de un problema

En el capítulo anterior, se mostró cómo se origina y se estructura el programa INCLUIR, cuáles son sus brazos ejecutores, sus líneas de intervención y la forma en que se describe su población objetivo. Según nuestra hipótesis de trabajo, la nueva lógica managerialista es una racionalidad práctica que busca imponerse en el campo estatal después de las reformas de segunda generación. Sobre estas líneas generales, el NMP en su forma discursiva presenta dos puntos de partida que nos gustaría revisar.

El primero se asocia al “giro administrativo”. El NMP postula que los agentes que intervienen en el diseño y gestión de programas sociales. Estos agentes, toman la figura,

preferentemente, de gerentes y resuelven los problemas sociales, en tanto, problemas técnicos. Lo político, queda relegado a un segundo plano, a veces obstruivo. El NMP postula la búsqueda y aplicación de soluciones técnicas para problemas sociales.

El segundo se asocia a esto. La nueva lógica managerialista minimiza la función del Estado en la “construcción” de un problema social, porque éstos ya vienen definidos desde la sociedad civil misma y, aún más, se vuelven el metro para juzgar el valor del plan en términos de *pertinencia* (en relación a los objetivos globales) y de *utilidad* (con respecto al impacto). (Jacinto y Gallart, 1998; Abdala, 2001) Inclusive, desde un enfoque managerialista, se restringe la idea de legitimidad estatal subordinándola a los ámbitos de capacidad y competencia.⁶⁶ (SIEMPRO, 1999)

De esta forma, el NMP plantea la escisión entre lo técnico y lo político, y la función administradora y coordinadora del Estado en la definición y ejecución de un programa social. Buena parte de la literatura destinada a la evaluación de políticas sociales coincide en señalar esta doble dimensión. Por un lado, las cuestiones sociales se originan en un ámbito externo al Estado⁶⁷. Las cuestiones socialmente problematizadas son coincidentes con las formas históricas de los Estados que encaran las políticas públicas (Cortes y Marshall, 1993; Twaites Rey y Lopez, 2005) Pero en un nivel menos abstracto, el conjunto de saberes y tecnologías construidas (Foucault, 2006b) destinadas a la evaluación de políticas sociales parten de una visión procedimental, donde el problema es planteado y luego se articulan las diferentes alternativas de solución. Esta visión se hace eco en el paradigma managerialista, donde se espera que los equipos de trabajo sigan programas plurianuales con objetivos específicos y se logren resultados medibles en términos de costo/impacto. Esta visión, sin embargo, estará envuelta en luchas políticas dentro del campo estatal

A continuación, presentamos las lógicas discursivas de los actores situados en torno a la forma en que se definió el origen del programa. Contra lo que supone el NMP, lo político emerge como un elemento importante, en la medida en que la lucha por

66 Este modelo sostiene que hay que tener en cuenta no sólo el problema social y su población afectada, sino también el ámbito de gobernabilidad, la prioridad del enunciado del problema para la política social y el Nivel de Incidencia. El primero de estos elementos refiere a “la capacidad que tiene el cuerpo de gestión o la institución ejecutora del programa para incidir en un problema social específico. Para analizar el ámbito de gobernabilidad que tiene una institución con respecto a un problema determinado, es preciso indagar con qué recursos económicos, políticos e institucionales cuenta y qué atributos legales tiene para intervenir sobre ese problema” (SIEMPRO, 1999:21) Aquí se parte de una noción de gobernabilidad que se roza con la de competencia específica. Pero que también pone de relieve los recursos políticos e institucionales. Es decir, que en la planificación pone importancia sobre quién será el ejecutor. A su vez, la prioridad para el enunciado es “el valor o la importancia que le otorga el máximo decisor político (gobernador, secretario de Desarrollo Social, etc) a cada problema en el conjunto de la política social del país y/o de la provincia” (SIEMPRO, op cit) Finalmente, el nivel de Incidencia es el cálculo del riesgo de la intervención, es decir, si una intervención puede causar otros problemas.

67 No siempre este ámbito es definido como sociedad civil

apropiarse de formas de capital social y simbólico, que denominaremos “experiencia de gestión”, fue determinante en la forma en que se articularon el conjunto de actores que intervendrían en la implementación del programa. Y esta estrategia de redes tuvo mucha importancia en la forma en que se definió la intervención. Estos hallazgos emergen como contradicciones que ponen en tensión, la supuesta escisión entre lo político y lo técnico; y el mero rol administrativo de estos nuevos gerentes.

Primer acto: El plan Maestro

Habíamos visto en el capítulo anterior que la DINAJU era una dirección pequeña, con una débil institucionalización que había migrado de ministerio en ministerio hasta anclar en el Ministerio de Desarrollo Social. Allí, en 2003, la DINAJU fue asociada a las áreas de desarrollo local. En el 2004 asume una nueva conducción. Un alto funcionario de DINAJU, y miembro clave de esta nueva administración, destaca que desde entonces, todo apuntaba a ser identificada como un organismo que fomentaba lo solidario y en forma muy embrionaria, buscaba posicionarse dentro y fuera del ministerio como actor de peso. Tenía una estructura de ejes basada en la formación socio-comunitaria. Estas eran sus principales líneas de acción.

“era un dirección sin recursos donde la línea general esta... estuvo el primer año orientada a hacer recitales o acciones que uno pudiera llevar comida. Los chicos iban y levaban comidas... recitales solidarios, todo tiene el nombre de solidario, viajes de egresados solidarios. Más que nada en ese momento estaban orientadas las acciones a generar este tipo de recitales o hechos que congregarán jóvenes, que se pudiera tener alguna contraparte social, digamos solidaria (...), la mayoría de las otras cuestiones eran hechos grandes, ruidosos para posicionarse. (Alto funcionario de DINAJU)

Detengámonos cuidadosamente en el relato en que se describe la aparición de una “pequeña” suma de dinero. El funcionario no nos habla de un diagnóstico previo; tampoco del empleo de indicadores (errados o no), y lo que enuncia no se visualiza en el análisis del documento del programa. Se señala que el origen del plan no estaba en una visión construida, o siquiera en un consenso en la agenda pública. En parte era una forma de decisión racional de una serie de actores para “apropiarse” de fondos para una gestión. Y por apropiarse no se quiere decir, usufructuar para fines privados, sino adquirir un capital simbólico y social específico: la “experiencia de gestión”.

“Fue un préstamo de 10 millones dólares, que en realidad son unos fondos remanentes del programa Familias. Nunca habían estado utilizados, había estado planteada esta línea de jóvenes y un poco que la descubrimos, y que ahí, nos empezamos a pelear conseguimos esa partida para poner en marcha ese programa. Y marcó un quiebre, un cambio importante porque se puede.. la Dirección se pudo equipar en recursos materiales y humanos.(...) (Alto funcionario de DINAJU)

Dentro de las constelaciones de causalidades del origen del programa, interesa destacar una finalidad política al construir una gestión para que la DINAJU, ahora como implementadora de recursos, pueda ascender y poder posicionarse en el campo para ser importantes dentro de la estructura estatal. Particularmente con los ministerios de Salud y Trabajo. ¿Por qué? Quizás porque DINAJU ya tenía una “tradición” de talleres sobre anticoncepción, que es una problemática que goza de cierto consenso como específicamente juvenil. Eso le permitiría negociar con el Ministerio de Salud, mientras que los talleres de capacitación lo acercarían al de Trabajo Y podemos inclusive agregar un interlocutor más: Educación.

“La base del INCLUIR te permitía sentarte a negociar con recursos más que con buenas intenciones , te da plafón como para sentarte con otros ministerios : trabajo, salud (...) Me parece que el tema de la ejecución del INCLUIR les permitió subir un escalón a la dirección en la Argentina y en la Agenda que es esto de que a partir del programa tener recursos aunque fuesen pocos, uno se puede sentar con salud, con trabajo y te escuchan. Y son relaciones, son redes que quedan más allá del programa.” (Alto funcionario de DINAJU)

Al mencionarlos, se pone el eje en que lo que principalmente se buscaba era el diálogo en condiciones de igualdad, y su visión a futuro es ambiciosa. El plan de posicionamiento institucional de la DINAJU es, implícitamente, utilizar los avales de una buena gestión, (forma específica del capital simbólico dentro de este campo estatal) para precisamente separarse de ella. Hay una racionalidad de poder exhibir esos logros de gestión para adquirir un rol de coordinación y administración. Y aún más, se trata de monopolizar, si se quiere, el término joven. Casi se sugiere que cualquier política que atañe a jóvenes deberá ser coordinada por DINAJU, con lo que esta se estaría volviendo un órgano *supra ministerial* en algún sentido.

“Somos la dirección de un ministerio. Y otra porque estabas abocada a un plan propio donde tenés que rendir metas todo el tiempo con el Banco. (BID) Y no podés sentarte a ver que se hace desde el Estado a nivel jóvenes. ¿Cuál es la política de juventud del Estado? Me parece que la política de la dirección tiene

más que ver con la coordinación y administración que con la ejecución. Y en todo caso, con la evaluación también pero no con la ejecución.” (Alto funcionario de DINAJU)

En el paradigma del NMP, la administración, en tanto, decisiones sobre el manejo de recursos económicos, es un elemento clave. Ese plan podría significar volver a la DINAJU interlocutor válido con los organismos internacionales, guardián de la ejecución de esos recursos.

De este relato, se infiere la emergencia de esta forma de capital simbólico y social: la experiencia de gestión. Quienes la poseen, en mayor o menor grado y con distintas formas se posicionan como interlocutores válidos sobre cualquier iniciativa con respecto a los jóvenes. Detrás de este emergente que se plantea como algo “técnico” o “administrativo”, subyace un proyecto político. Otros también participarán.

Segundo acto. Los otros actores.

Desde el documento del programa puede verse como se esperaba la articulación de diversos actores públicos y privados bajo la supervisión de DINAJU. Las iniciativas para los talleres de capacitación en oficio y/o sociocomunitarios deben provenir de la demanda local, mientras que el municipio sólo tiene un rol consultivo. La OA, a su vez, tendría un rol administrativo. Esta constelación de actores y funciones, que supone cierta transversalidad, sigue el modelo de redes de políticas públicas. Por tanto, DINAJU para poder llevar adelante su plan convocó una constelación de actores, algunos de ellos burócratas del nivel calle, como el referente provincial, quien nos cuenta como esta estrategia de DINAJU se traducía en el término de “crear institucionalidad”. Pueden beneficiarse con una buena experiencia de gestión, ese es el capital específico que esperar adquirir

“(…) más allá de las prestaciones concretas que brinda el programa el programa INCLUIR es una herramienta poderosísima para generar institucionalidad.. O sea donde tenés un área de juventud que los tipos se apropien del programa y en el buen sentido y de ahí es como que empiezan a trabajar a otro ritmo y a pensar en otras cosas que no se les había ocurrido antes...” (Referente Provincial)

La OA converge en forma ad hoc. Es prestadora y beneficiara a la vez. Dado el pasado de algunos de sus miembros, su interés es colateral. Así nos lo confirma su presidente,

cuando, en situación de entrevista, afirma que la administración de los fondos no era un objetivo importante, sino la posibilidad de coordinar los microemprendimientos, o Fondos de Iniciativa Productiva (FIP)

“A ver como empiezan a funcionar y caminar desde el punto de vista empresarial llamémosle, de emprendimientos. Y ahí esta cuestión que para nosotros nos resulta interesante. Muchos de los que estamos evaluando como emprendimientos, hay varios ya que se van a constituir en cooperativas. Como que a nosotros nos cerraría el circuito perfectamente. Porque es lo que uno anda detrás: tratar de demostrar que las cooperativas son una organización muy útil para desarrollar cualquier actividad. Bueno porque está esta cuestión de “la cooperativa son de los pobres” No lo digo en términos peyorativos porque uno defiende esta cuestión absolutamente. Con lo cual para nosotros que haya muchos chicos que puedan constituirse en cooperativas con estos emprendimientos productivos, sería un valor agregado extraordinario. Por lo menos para el objetivo que tiene la OA” (Presidente de la OA)

Para este estudio de caso hemos elegido un municipio que ya contaba con su propia área de juventud. Esta puede decirse, funcionaba como un modelo a pequeña escala de DINAJU dada su débil institucionalización. Su interés inicial está en el acceso a los fondos. Así lo sintetiza un alto funcionario del municipio, uno de los primeros organizadores de la Oficina de Juventud.

“INCLUIR tiene algo muy potente, obviamente que es la posibilidad de instrumentar un recurso importante que no siempre se tiene y en principio es 1 millón de pesos en función de la capacitación de jóvenes con bastante necesidades o de sectores vulnerados o con bajo nivel socio-educativo. Lo cual me parece bastante importante y para una Oficina de Juventud, para cualquier oficina de juventud en cualquier lugar es una herramienta bastante potente.” (Alto funcionario del Municipio)

Todos los actores parecen confluír por diversos intereses, ejecutándose así el modelo de las Redes de Políticas Públicas implícito en el Programa. Expandiéndose de arriba hacia abajo, de DINAJU hacia los municipios y retroalimentándose...

Sin embargo, emergen tensiones no contempladas en este modelo formal de políticas. Los agentes municipales sostienen que la presencia de la OA, en realidad, ha entorpecido la gestión, a pesar de que hubo miembros del Municipio directamente

involucrados en el directorio de la organización⁶⁸. En sus relatos se privilegian algunos vínculos por afinidad (municipio-DINAJU) por sobre otros (DINAJU-OA-Municipio) bajo el discurso de la supuestamente ascética eficiencia.

¿Por qué los agentes municipales, el Referente Provincial y los miembros de DINAJU se sienten más próximos? Lo que importa aquí es rastrear detrás de estos discursos a la hora de la confluencia en la red. Se trata de las disputas de capitales simbólicos. No es posible el abordaje praxeológico sin comprender las luchas taxonómicas, las disputas por el capital simbólico en la forma de actores legitimados.

¿Cómo se llama la obra? La lucha por el sentido...

Hasta aquí hemos visto como emerge una lucha política por la apropiación de una forma de capital social y simbólico, que es “la experiencia de gestión”. Y además se da otro conflicto donde las lógicas discursivas de los actores situados desafían los lineamientos del discurso del NMP.

En este desafío apelan a una de las dimensiones del proceso de gestión: la política (Jacinto, 2000) Las estrategias de los actores están intentando una lucha por los sentidos. Su plan es que la DINAJU imponga en el campo una construcción de la problemática juvenil basada en los criterios étareo y comunitario. La “futura” gestión del programa INCLUIR está atravesada por una dimensión política importante, debe darles una base que les permita continuar disputando el acceso a los recursos de futuros programas para jóvenes, mediante la acumulación de “experiencia de gestión”. Y al mismo tiempo, si se desafía el supuesto administrativo, la legitimidad de los actores no sólo dependería de estas formas de capital social y simbólico sino también de su pertenencia al campo estatal, mediante el capital político. Esto se puede ver en la forma en que los agentes presentaron el origen del programa, y verbalizaron su interés en asociarse y sus planes a futuro. Estructuran en sus justificaciones un discurso que creen “adecuado” y “válido” para el campo estatal en la presente situación.

Pero hay más. ¿Acumular sólo por acumular? Si el Estado nacional, provincial o municipal ha de ser conceptualizado en términos bourdeanos, entonces hay que buscar a sus rivales; aquellos que ayudan a redefinir las posiciones en un sistema relacional. La

68 “O sea que quedaría por mejorar?... Bueno, nosotros tuvimos, digamos en esta primera experiencia demoras con todo lo que se refiere a las cuestiones administrativas y de compras... (...) Y ahora se salta (La ONG)... lo que se produce es un traspaso de fondos de un gobierno a otro, del gobierno nacional al gobierno local. O es la forma que tienen de administrarse los recursos de nación hacia los municipios.” (Referente Provincial)

cuestión juvenil es así “una creación”, un nuevo capital simbólico, la disputa no es necesariamente con otros agentes de estrategias similares. Cabe hipotetizar, siguiendo a Blutman (2001), que el campo estatal se encuentra en una etapa de tensión y redefinición.

La misma lucha “interna” del campo estatal es una clave importante para entender la decisión y las formas en que se implementarán programas sociales. A fin de cuentas, el NMP objetiva, en una recubierta “técnica” la situación conflictiva del Estado, de disputa entre el viejo paradigma burocrático que no quiere terminar de morir y el nuevo paradigma del NMP que no termina de nacer, parafraseando un poco a Florestán Fernández.

Capítulo 5: Del dicho al hecho...

Una breve revisión de algunos conceptos ligados al proceso de evaluación de la implementación – Primer Acto: Las decisiones de puesta en marcha – Segundo Acto: la emergencia de la racionalidad del NMP - ¿Cómo se llama la obra? Desentrañando la implementación...

La implementación como proceso

Al mirar el proceso de implementación señalamos la forma en que los agentes describen el conjunto de decisiones prácticas que tomaron para la puesta en marcha del programa. Según el NMP, el Estado adopta un modelo de gestión de recursos en busca de resultados concretos.

La puesta en marcha se divide en los procesos de gestión e implementación propiamente dicha. Como señala Jacinto (*op cit*), hay un relativo consenso en la escisión entre dos apartados:

- Un apartado técnico: que considera los recursos disponibles del programa, la cobertura del mismo y la calidad de cada uno de sus componentes. (Jacinto, *op cit*:5) así como los encargados de la ejecución, su pertenencia institucional y hasta su idoneidad técnica y política (Mendicoa, 2006:42-44) Evaluándolo toma la forma de un inventario más o menos detallado. (SIEMPRO, 1999; Abdala, 2000; 2001; Mendicoa, *op cit*)
- Un apartado de aplicación que estudia en un plano empírico y en determinado lapso de tiempo, cómo interaccionan estos elementos entre sí (Abdala, *op cit*; Mendicoa, *op cit*)

Al respecto, el NMP postula ciertos criterios sobre las formas en que la implementación debe ser conceptualizada. En este sentido, continúa pesando las visiones “desviacionistas”, donde la implementación es un proceso donde se produce un divorcio entre los objetivos originales, el denominado “cielo del programa”, y lo que efectivamente se termina ejecutando. Este desvío puede tener causas diversas (Chiara y Di Virgilio, *op cit*)

Esta división entre recursos y aplicación, y este supuesto de desvío se constituyen en los lineamientos principales de la mirada sobre el proceso de implementación según el NMP. Pero, en las lógicas discursivas, si bien emergen estas ideas, se les dará un giro diferente.

Por un lado, se interpelará a la implementación como una serie de decisiones racionales prácticas, (puntos de decisión) que deben tomarse. Estas decisiones ponen de relieve distintos aspectos de esa desviación, que serán leídos bajo la clave de entramados (Chiara y Di Virgilio, *op cit*) Éstos resignifican la escisión entre los recursos y su aplicación, al plantearlos como una oferta de recursos (humanos, técnicos, económicos, etc) y una demanda que se articula durante el proceso de implementación misma.

Por otro lado, se retoma la idea de proyecto político, al interpelar al NMP como un intento de colonización desde el campo estatal hacia la sociedad civil. Y, como discurso de un proyecto político encuentra la resistencia, aún dentro de los mismos agentes.

Segundo Acto: Las decisiones de puesta en marcha.

Pueden organizarse la exposición de algunas de estas decisiones en torno a la pregunta: ¿quién ejecuta, con qué actores, para quién y con qué resultados? La cuestión de los resultados no será abordada aquí. Pero el resto de la fórmula nos servirá para ver como emergen los entramados. Presentamos cuatro procesos y sus emergentes:

- la difusión y la respuesta por parte de los actores locales y beneficiarios
- la construcción de la oferta de talleres
- la identificación práctica de la población objetivo.
- la deserción de los beneficiarios

¿Quién ejecuta qué? ¿con qué actores?

El programa comenzó con la difusión. El Estado nacional tenía un rol de coordinación, pero eran el estado provincial y/o municipal , quienes junto con la OA y las Unidades Ejecutoras daban vida la programa. Desde el nivel nacional, no hubo una exigencia de globalidad ni un patrón fijo, las zonas de aplicación se fueron constituyendo sobre la marcha.

“Si , nunca fue una imposición del ministerio a la dirección “Tienen que estar en todos lados, ya” sino que nosotros si nos movimos bastante para que se conociese en todos lados el programa y que fuese el municipio o el gobierno provincial el que pidiese el programa y ahí había muchas veces un ida y vuelta de que lado quedaba la pelota y siempre en los lugares donde no se empezó, que mostraron algún interés fue porque no consiguieron devolver la pelota, no consiguieron

cumplimentar con las condiciones que requería la implementación del programa”
(Alto funcionario DINAJU)

Los funcionarios nacionales describen dos tipos de obstáculos para captar el interés del programa. Un tipo de obstáculos pueden ser caracterizados como técnicos: no todos los potenciales socios locales podían cumplir con los requisitos. Un segundo obstáculo emerge en este proceso: el obstáculo del capital político. No todos los municipios o provincias podían o querían involucrarse de la misma manera.

“Si. A ver. Hubo casos de un muy importante involucramiento del Municipio. Otro se mostró interesado y después te abandona en algún momento. Y otros, donde si fuera por el gobierno provincial, no bajás. O sea no bajás porque no quieren que baje el gobierno nacional con ningún programa y ahí tenés que arreglando con otros actores municipales si querés tener una contraparte local fuerte.” (Alto funcionario DINAJU)

La selección de la OA también presentó sus dificultades. El Programa exigía una serie de requisitos, entre los que figuraba uno de difícil cumplimentación: la experiencia en gestión. Debemos tener en cuenta que no podía ser cualquier ONG barrial o provincial aún cuando fuera la que más presencia tuviera en la zona. Se prefería a aquella que pudiera exhibir el capital simbólico que mencionábamos en nuestra introducción (la experiencia y de gestión) y también un respaldo financiero.

“...por más que administre un plan de 1 millón de pesos y se lleve el 10% de honorarios. Y ahí hay otro tema con los honorarios porque se van pagando en cuotas una vez que se ejecutó el programa y se fueron rindiendo fondos. Entonces, pueden pasar 6 meses del trabajo más fuerte del programa sin que la Organización reciba un solo pesos y esto desgasta y traba mucho. (...) Y principal el tema de la organización administradora, no la podés tener trabajando gratis. Porque las organizaciones no son empresas que ya están constituidas con una planta de gente trabajando. Muchas veces van incorporando gente en la medida que tienen proyectos. Manteniendo esta estructura que tiene que haber rendido el 70% de los fondos para poder cobrar la primera cuota de honorarios, condenas al plan a que te lo administre una persona o 2. Y cuanto reciben la primera cuota de honorarios, ahí recién contratan a alguien. Entonces como que esto te va trabando porque no tenés equipo a nivel local. No tenés financiamiento del programa a nivel local. Otro tema de financiamiento es que habría que hacer planes más chicos. Un millón de pesos es mucho para un plan de actividades porque las organizaciones no tienen capacidad para ejecutar esa cantidad de plata.” (Alto funcionario DINAJU)

Una pieza clave de la estructura estaba en serias dificultades, pocas ONG barriales podían hacer frente a estas exigencias⁶⁹. Las Unidades Ejecutoras tuvieron dificultades similares. Inclusive, si se tiene en cuenta, a los proveedores locales estos tampoco estaban siempre a la altura de lo esperado.

“Nosotros tuvimos que comprar todo de entrada. Y las invitaciones. Nosotros teníamos que tener 3 oferentes tanto en licitaciones como en concursos. Eso lo multiplicamos por los rubros (...)Y los que nos pasó en el segundo tramo es que tuvimos que salir a buscar nuevos proveedores para que pudieran cotizar porque lo que habían perdido, no querían cotizar. Gran parte de los que habían perdido en la primera cotización, en la compulsión... no volvieron a cotizar. Claro, porque algunas empresas grandes que tienen mucho personal ya tiene personal especializado para cotizar ¿por qué? Porque están acostumbrados a presentarse a licitaciones. Ahora, en general, el 85% de los negocios no son grandes empresas. Son Pymes, con lo cual tienen que poner a una persona a que te coticen 30, 40, 60 ítems y no todos están dispuestos a poner ese costo de la obra, de los precios, de la licitación del precio del comerciante.” (Presidente de la OA)

Mientras que en torno al programa, confluían actores públicos y privados para la ejecución, el producto, también presentaba sus dificultades.

El programa preveía una serie de talleres de duración semestral, que serían de capacitación en oficios y socio-comunitarios. La oferta de ambos debía, en teoría, provenir de un diagnóstico local. La DINAJU aprobaba propuestas que hubieran venido desde el propio escenario de aplicación. Ahí radicaba la primera dificultad; no se trataba siempre de talleres que respondieran a las necesidades socio-productivas locales sino a lo que la Unidades Ejecutoras involucradas estuvieran en condiciones de dar. La demanda se iba articulando frente a la oferta.

“Si uno realmente consiguiese hacer un buen diagnóstico de que tipo de oficios se están requiriendo a nivel local, que no siempre se pudo hacer. Y a veces si. (...)Pero a veces la capacidad organizacional de las organizaciones y las instituciones que encontras a nivel local, no tienen la capacidad para dar el curso.” (Alto funcionario DINAJU)

⁶⁹ En nuestro estudio de caso, el referente provincial nos lo destaca cuando describe el proceso de selección de la OA en Gorgona. Había una terna de tres, pero sólo una cumplía los requisitos. El referente omite, como pudo averiguarse mediante una triangulación posterior, que la OA seleccionada fue formada ad hoc mediante la asociación entre una ONG ya existente y los miembros de “Jóvenes que construyen” en donde, ambos salieron beneficiados. Esta última organización era en realidad una agrupación integrada y presidida por miembros de la oficina de juventud y que tenían un trabajo barrial en alianza con el partido gobernante en Gorgona. La OA que administró en Gorgona no tenía originalmente presencia territorial pero sí tenía la experiencia administrativa, según lo relata su presidente. “A nosotros nos llamaron de Gorgona. Trabajamos con cooperación internacional, con programas internacionales tenemos alguna experiencia siempre vinculado a esta campo y de emprendimientos asociativos. Así llegamos al INCLUIR. Nos invitan a participar en una licitación con fondos del BID para ejecutar este programa. Bueno presentamos los antecedentes de lo que pasa a ser la organización administradora. Y bueno, de acuerdo a una grilla y una serie de calificaciones que tiene el BID. Bueno es que tuvimos puntaje de sobra por los antecedentes de los miembros de la comisión directiva de (la OA) y por los trabajos realizados por la entidad” (Presidente de la OA)

¿Quién ejecuta qué? Debiera poder ser respondido en la forma de “distintas organizaciones de la Sociedad Civil (OA y UE) coordinadas por el municipio, provincia y nación, ejecutan talleres de capacitación y sociocomunitarios. El tono de los relatos señala que si bien esto se cumplió en los términos formales, hubo un desajuste entre los actores locales y lo que el programa necesitaba para funcionar en forma óptima. A nuestro juicio, es importante el contraste entre una perspectiva desviacionista y un enfoque desde entramados de intereses locales que confluyen en el proceso de la implementación poniendo de relieve las condiciones heterogéneas de vida de los distintos municipios y sus actores sociales, políticos y económicos.

¿Para quien?

El documento del programa provee una definición amplia de exclusión social, lo suficientemente abierta para dejar un campo de acción extenso. A la hora de tomar decisiones de implementación, se la va cerrando desde una noción ampliada de ciudadanía hasta la no participación en el mercado laboral ni en los circuitos educativos formales. Y esto es concomitante con la presentación de la población juvenil, definida por rango etéreo, como una de las más vulnerables de todas. Finalmente, según el documento, la estrategia debe ser transversal. Estas diferentes operaciones discursivas que incrementan y focalizan el problema a la vez, hicieron que los agentes tuvieran algunos problemas para definir población objetivo. La palabra “inclusión” era demasiado polivalente.

“Desde el punto de vista de los objetivos explícitos, el plan INCLUIR tiene que ver con la inclusión, esta palabra tan grande que a veces puede significar tan poco. Desde ahí se fijan como 3 grandes objetivos partiendo de esta intención de incluir a los jóvenes. (...)O sea el programa estaba orientado a jóvenes en situación de vulnerabilidad y si uno estaba llegando bien...vulnerables eran todos.” (Alto funcionario DINAJU)

La difusión hacia los beneficiarios también presentó sus inconvenientes. Esto fue señalado en relación con la necesidad de una contraparte local fuerte, y así lo relata cuando el funcionario es interrogado acerca de cómo el programa no logro una cobertura óptima.

“En algunos casos estas debilitado territorialmente porque son barrios donde tenés que hablar y ver que esto lo puede hacer más el gobierno provincial, municipal. Y quizás falta más el acompañamiento ahí. Porque tenés cursos de capacitación, ponerse las pilas que vayan los pibes. Si van pibes pobres que no estudian ni trabajan mejor. Me parece que hoy la estrategia para sumarlos tiene más que ver con una estrategia más individual, más cara a cara. Y tampoco, yendo a lo de la publicidad, no se si sirven los medios tradicionales. Que lea el diario, mismo si lo pones en la tele. Son otras estrategias que hay que buscar. A veces le fuimos encontrando la vuelta en algunos locales, pero siempre con una contraparte local. El mismo camioncito con el altoparlante. Nadie más que el gobierno de la provincia o el municipio le puede decir “Che, hacé el recorrido tal”. Quizás por miedo a que lo choreen el tipo no pasa por ahí” (Alto funcionario DINAJU)

La publicidad del programa hacia sus supuestos beneficiarios choca con el fenómeno del desaliento aprendido⁷⁰ (Jóvenes en situación de pobreza que no estarían motivados para tomar cursos) Se reclama la participación del municipio, que sería esa contraparte local, tendiente a mejorar los problemas de publicidad. Quizás lo más llamativo es que diga *“Porque tenés cursos de capacitación, ponerse las pilas que vayan los pibes. Si van pibes pobres que no estudian ni trabajan mejor.”* Esto implica que no siempre iban los jóvenes pobres a estos cursos, o jóvenes pobres cuya situación no se ajustaba a la definición de exclusión social. Cabe preguntarse si fue posible que hubiera además de problemas de cobertura o que quizás hubiera la posibilidad de que el programa llegara a otros jóvenes que no eran la población objetivo.

¿Con qué resultados?

Lejos estamos en estas condiciones de hacer evaluaciones de resultado, pero los agentes se animan a un primer emergente. Las heterogeneidades de los entramados locales y las complicaciones en la difusión produjeron una primera señal que no fue muy alentadora. Se produjo un retraso en los procesos de compra que derivó , en algunos casos, en una deserción de los jóvenes que asistían a los talleres.

⁷⁰ “El otro es la publicidad que se puede hacer desde el programa y cuanto les interesa estos pibes, porque partiendo del objetivo al que queríamos llegar: pibes que no estudiaran ni trabajasen. Eso era lo principal que estuviesen en situación de pobreza, porque ahí tenés el pibe que esta desinteresado de estudiar, de trabajar. Porque muchos no buscaban. Puede ser por frustraciones. Porque el padre ni el abuelo trabajaron, por lo que sea. ¿Por que de repente se iba a entusiasmar? Creo que hubiera podido ayudar mucho haber hecho una publicidad más fuerte, y que hubiese habido procesos más largos, a nivel local digamos. Como que ahí era todo siempre muy rápido y muy cortos los tiempos. Una campaña más de incentivos y también, fundamental a nivel local porque es donde más fuerte puede llegar.”
(Alto funcionario DINAJU)

Pero si más que eso uno de los puntos negativos que tuvo el programa fue el atraso en el tiempo de la cursada , que hizo que haya jóvenes que desertarán , que al pasar 4 meses entre la inscripción y el inicio hizo que algunos jóvenes por suerte ya habían encontrado laburo, otros ya habían empezado a estudiar alguna otra cosa, otros ya no seguían interesados, entonces tuvimos algunas complicaciones en ese sentido. Por eso para cursos de 25 jóvenes como estaba dispuesto, hemos tenido cursos de 10 15 jóvenes en la primera terna. Que tuvo que ver con esa deserción.” (Referente Provincial)

Estos retrasos en las compras tuvieron un segundo correlato: los informes de gestión mostraban como no se lograba ejecutar las partidas a tiempo. Cuando se realizó la triangulación con jóvenes que empezaron los cursos y desertaron, e inclusive con quienes terminaron, el retraso del boleto fue clave.⁷¹ Funcionarios de DINAJU nos señalan que a esto, se le deben sumar otros factores, todos coincidentes con lo antes mencionado: el problema de la deserción:

“A medida que se fue implementando el programa y que uno lo vio que algunos cursos de oficios no sirvieron para nada, como que los pibes no tuvieron interés y que algunos de los pibes no les sirvió, decís bueno, quizás hubieses sido más piola financiar menos proyectos, bancar, o sea pagarlos más caro pero asegurarse que fuesen mejores y no generar tanta oferta de cursos de oficios. Sobre todo porque nos encontramos con otro problema que es el desganamiento, los pibes que van dejando...Que son cosas.” (Alto funcionario DINAJU)

Así se va completando el entramado de la implementación de nuestro estudio de caso: con una participación heterogénea de municipios y OAs , con un grupo de beneficiarios difíciles de definir y, hasta de motivar para que lleguen y con una oferta de talleres que no siempre era la acorde a estrategias de desarrollo local. Es decir, que frente a los recursos materiales, simbólicos y humanos del programa, se va constituyendo una demanda de los mismos heterogénea en su composición, objetivos, etc. Esto tuvo su correlato en retrasos y deserciones por parte de los beneficiarios. Pero también fortaleció la red en torno a la cuestión juvenil. Quizás podamos permitirnos interrogarnos si alguna vez volverá a aparecer este contraste entre llegada a la población objetivo y construcción de vínculos políticos.

⁷¹ Porque, aún cuando se implementó el cambio de montos que reclamo la OA, las UE debían juntar los boletos y rendirlos y cada viernes, reembolsaban a los chicos los costos semanales de viáticos. Esto actuaba contra la población objetivo del programa, ya que los jóvenes de sectores más marginales poseen una organización temporal del día a día, y no pueden sufragar los costos ya sea por el alto monto del viático o por la tardanza en el reembolso del mismo. Y así se propició la deserción de aquellos pocos jóvenes marginales, que aún superando las desinteligencias de difusión, se habían acercado a los cursos.

Tercer Acto: la emergencia de la racionalidad del NMP

En el capítulo anterior habíamos presentado al NMP como un proyecto político, oculto detrás de la forma de un saber técnico inocuo. Este hallazgo es ahora retomado y podemos retratarlo en algunos aspectos de la implementación, donde se da la tensión entre la resistencia a la nueva racionalidad y la lucha por imponerla.

La resistencia: Siempre se vuelve al “segundo hogar”

Los agentes fueron “rebeldes”. Volverse hacia la escuela y todo su poder simbólico y su indiscutida legitimidad era una tentación ineludible.

Dentro de los proyecto socio comunitarios, se abrió una línea de terminalidad educativa, donde se les daban estipendios de traslado y refrigerio para que los jóvenes que adeudaran pocas materias del secundario pudieran tomar clases de apoyo para dar los exámenes previos y poder recibirse. En el proyecto, no se contemplaba esta línea y su introducción implicó una negociación con sus pares nacionales. Esto les trazó un límite con respecto a acciones de mayor alcance debido a las dificultades en materia de titulaciones y comunicación con las áreas provinciales y nacionales de Educación. Una vez terminados los talleres y dadas las materias se volvería a reinsertar en el circuito formal, contradiciendo parcialmente los objetivos formulados en el Documento del Proyecto.

Se los reinsertaba en uno de los circuitos que el mismo programa les negaba. Pero no dejaba de imponerle restricciones. Más que una estrategia de impacto profundo en la problemática educativa, resulta ser una acumulación de capital simbólico por parte de los agentes.

“Es una iniciativa que está saliendo muy bien, que lo creemos muy necesario acá (en el municipio) y creemos que sea o no dentro del marco del programa INCLUIR, lo que queremos es hacer un programa local de terminalidad educativa para jóvenes y lo descubrimos a través de este programa.” (Referente Provincial)

La ofensiva: Los emprendimientos productivos, o esa maldita racionalidad

Dentro del “medio ambiente del programa” (Abdala, *op cit*), nos importa destacar el proceso de construcción de una racionalidad que atraviesa los diferentes campos estatales y que se manifiesta como un know how de gestión. Este aprender a gestionar, estuvo ligado a concebir los talleres de capacitación en oficios como un atajo para aumentar la “empleabilidad”, siendo ésta definida como el mejoramiento del acceso al mercado laboral por parte de los beneficiarios. Se trata de un énfasis en la oferta. Según la DINAJU y el propio documento del programa era el componente más importante de los tres, pero estaba ligado a proyecto de economía social. La noción de empleabilidad fue uno de los términos que formaron parte del horizonte razonable de las propuestas. Capacitar para ser más “empleables”.

“Uno de los objetivos tiene que ver con la capacitación en oficios, es decir la generación de capacidades para la inserción laboral de los jóvenes e inserción también a través de la economía social y a través de micro-emprendimientos. El objetivo de mejorar la empleabilidad era el más importante de los 3.” (Alto funcionario DINAJU)

Pero ¿qué significaba capacitar a los jóvenes? La descripción de los FIP (Fondos de Iniciativas Productivas), por parte de los responsables de área del municipio de Gorgona nos permite acercarnos un poco: capacitar no implica sólo enseñar un oficio, sino construir una subjetividad cuyo arquetipo sería el pequeño empresario emprendedor. Al punto tal de pedirles un FODA. Así como los agentes se basan en una racionalidad sobre la llamada “gestión de recursos”, se espera que los jóvenes beneficiarios también aspiren a lo mismo. El medio ambiente estaba definido como un proceso de aprendizaje tanto para los beneficiarios como para los agentes institucionales. En todo caso, la capacitación en oficios era impuesta por el plan FAMILIAS, del cual se desprende parte de la financiación del INCLUIR. Pero la relación entre ellos y empleabilidad, a través de la construcción de una subjetividad de pequeño empresario fue propia del estudio de caso.

“Sobretudo tienen que dar cuenta de las capacidades personales para llevar adelante el proyecto, el espacio físico donde llevarlo, el costo de los materiales, en este caso, que sean usados para poder llevar adelante la fabricación o la facturación de los productos que ellos tengan, la posibilidad de comercializarlo, a que listado de clientes se van a dirigir, si ya están trabajando de antemano o si realizaron un emprendimiento productivo que ya viene, ¿no? (...)El formulario empieza por los datos... la descripción de los problemas de la región para ver que conocimiento tienen los que presentan el proyecto acerca del tema, la fundamentación del microemprendimiento, por que se dedican a desarrollar

determinado microemprendimiento, las fortalezas y debilidades, una especie de pequeño FODA, los objetivos generales y específicos, que van hacer y cómo lo van a hacer, actividades y resultados esperados, una cuantificación en tiempo y en meses de la actividad pensando que son 6 meses.” (Funcionario municipal)

¿Cómo se llama la obra? Del inventario al entramado...

En los relatos del proceso de implementación, los agentes van adoptando los lineamientos de la nueva lógica managerislista, al presentarla en términos de desviación, producto de un escenario de aplicación local que no estaba en consonancia con las exigencias del programa. En el mismo sentido, distinguen entre recursos asignados y la aplicación de los mismos.

A su vez, dan cuenta del NMP como proyecto político al intentar la construcción de una subjetividad managerialista en los beneficiarios. Podría decirse que se interpela aquí la dimensión instrumental, del puesta en marcha, del programa como serie de acciones coordinadas (Jacinto, 2000)

Habíamos propuesto reemplazar esta visión desviacionista por el enfoque de entramados. Este enfoque abarca dos conceptos importantes como el de “entramado de intereses” y el de capacidad de gestión. (Chiara y Di Virgilio, *op cit*) El primero refiere a la forma que desde el escenario local se apropian del programa en una lucha política por imponerse apelando a distintos recursos, políticos materiales y simbólicos. El concepto de capacidad de gestión refiere a la factibilidad de que esos recursos puedan llevar adelante los lineamientos del programa. En sí, este enfoque de entramados pone de relieve las limitaciones de la visión desviacionista.

En vez de interrogarnos en qué medida el programa se desvía, tomamos al programa como una instancia de política social en el sentido amplio. Promueve la construcción de una demanda en el marco de una heterogeneidad estructural y una amplia fragmentación social. Actúa como movilizador de las diversas estrategias de actores públicos y privados que convergen en la reproducción del orden social. Sus formas de convergencia varían de acuerdo a sus condiciones; pero confluyen en un entramado que se vuelve escenario de posibilidad de la implementación misma.

Lo que puede leerse como retraso desde la perspectiva oficial, es el resultado de un desajuste entre los lineamientos del NMP y el escenario objetivo de aplicabilidad del

programa. Son las formas en que la heterogeneidad social se manifiesta. De la misma forma que el estandarte simbólico de la escuela media también se alza.

Contradican, o mejor dicho ponen en evidencia, la razón gubernamental del neoliberalismo. (Foucault, 2007) Según el proyecto gubernamental del neoliberalismo⁷², la sociedad civil debe ser “colonizada” por un discurso que los interpele como sujetos de derecho, siempre que estos tomen la forma de *homus economicus* (Foucault, *op cit*) El Estado también se debe interpelar aunque sea a sí mismo, como *Homo Economicus*, es decir como gestor de recursos. Y la buena gestión además invoca esa racionalidad técnica, que por lo que vimos en la lógica discursiva con respecto a los FIP, es deseable que se implante en los beneficiarios. Tal es el proceso de “colonización” de la sociedad civil (Foucault *op cit*; Murillo, 2006)

Desde nuestra perspectiva, la implementación sirve para poner sobre el tapete las dificultades de este enfoque managerialista frente a las condiciones de heterogeneidad social y productiva en que se encuentra la nueva matriz social argentina. Este “choque” no debería ser considerado como una dificultad para instrumentar. Está situada en un entramado, que está enmarcado en sociedades de heterogeneidad estructural y social, con una matriz conflictiva que la misma implementación contribuye a alimentar.

⁷² Foucault los llama *ordoliberal*

Capítulo 6: Las lógicas discursivas del éxito y el fracaso.

Los indicadores de éxito - Primer Acto: ¿Qué salió bien? – Segundo Acto: ¿Qué salió mal? - Tercer Acto: Las explicaciones del fracaso - Cuarto acto: ¿Aprendiendo todos juntos? - ¿Cómo se llama la obra? Planes dentro de planes...

Una vez más, retomamos los alcances de nuestra hipótesis: la construcción del NMP como una racionalidad que regula las formas y alcances de las políticas públicas en general, y sociales en particular. En los capítulos anteriores, vimos como el NMP se inscribe en un proyecto político, bajo la apariencia de un *know how* inocuo. Luego vimos como en el proceso de implementación se producen las desviaciones que el mismo NMP postula buscar, pero que desde nuestra visión de entramados, son las condiciones de heterogeneidad estructural de la matriz social que el mismo programa hace emerger parcialmente. Puede decirse que hemos presentado la distancia entre el plan del NMP y los resultados de la aplicación. En este capítulo nos interrogamos sobre la forma en que los agentes leen esta distancia.

Las consideraciones iniciales acerca del éxito o fracaso de un programa no son ajenas al discurso del NMP. Más aún, están en el centro de los modelos de costo/impacto dentro de los nuevos paradigmas de políticas sociales.

Aquí nos interesa hacer un recorrido por las formas en que los propios agentes hacen esta evaluación. ¿Qué aspectos consideran exitosos y cuáles no? Veremos que no sólo los discriminan sino que los oponen: el éxito del fortalecimiento institucional versus el fracaso de llegada a la población objetivo. Esta oposición también tendrá sus justificaciones, ubicadas precisamente en las puntas del entramado de actores: el escenario local y los organismos internacionales.

De esta forma el relato sobre las consideraciones del éxito y fracaso culminará con la descripción de un clima de aprendizaje, que aporta al mainstream de la nueva racionalidad del NMP. En este sentido, valorar el desempeño institucional confluye en el proyecto político de imponer al NMP como una nueva racionalidad.

¿Por dónde comenzar las consideraciones sobre éxito y fracaso? Puede decirse que existen algunos indicadores particulares. Unos versan sobre el desempeño institucional y otros lo hacen sobre la llegada a la población objetivo. Bajo el rótulo del primero se

agrupan las nociones de eficacia y eficiencia. Y bajo el segundo, otros que abarcan la cobertura, pertinencia, coherencia, imputabilidad, etc.⁷³

Dada esta operación, volveré sobre los nodos resultantes del análisis de las entrevistas a los agentes. Allí también se hace una recategorización, buscando por un lado, discriminar aquellos donde se mencionen éxitos y fracasos del programa. Luego se los cruza con los nodos donde se mencionen los indicadores de desempeño institucional o de llegada. En cada casillero, se verán las intersecciones. Cuadro 1.

Cuadro 1: Evaluación de los indicadores según consideración de éxito/fracaso por parte de los agentes en evaluación post

		Consideración de resultados		
		Éxito	Fracaso	Total
Tipos de Indicadores	Desempeño institucional	87%	31%	76%
	Llegada a Población Objetivo	13%	69%	24%
	Total	100%	100%	100%

Si estudiamos este cuadro sobre los nodos analizados, vemos que la mayoría de las veces que los agentes mencionaban los aspectos exitosos del programa, se referían a los aspectos de desempeño institucional. E inversamente al hablar de fracasos, se inclinaban hacia la llegada hacia la población objetivo. Inclusive si miramos la tercera columna podemos ver que los indicadores de desempeño institucional fueron los más mencionados por ellos. Pero el contraste anterior es, sin duda, el principal argumento y hallazgo: la emergencia de una valoración de éxito institucional contra el fracaso en términos de llegada. Un contraste que cabe destacar no sólo es el resultado del proceso de recategorización y los cruces antes efectuados. Es fundamentalmente un emergente del campo. Una operación discursiva que emerge del mismo campo.

“Cómo que esto también está y que lo generó la participación de las organizaciones. Una de las cosas que no me termina de convencer del programa fue que fue más fuerte el tema de las organizaciones que participaron y los proyectos que el tema de jóvenes oficial. Como que fue más importante en el otro sentido, el de las organizaciones Me parece que en cuanto al impacto del programa en la vida de los beneficiarios, el del INCLUIR no ha sido tan fuerte. Por esto mismo de que terminaba el día que terminaba el curso de oficios” (Alto funcionario de DINAJU)

⁷³ Para una descripción de estos indicadores, ver Abdala (2001)

A continuación, haremos un recorrido minucioso sobre las formas en que se destacó el éxito del desempeño institucional y se expusieron los obstáculos para la llegada a la población objetivo. Luego se analizarán también algunos aspectos sobre una evaluación general de los supuestos de las reformas.

Primer Acto: Consideraciones sobre el éxito del desempeño institucional.

Los agentes coincidieron en señalar, que en términos institucionales el programa permitió fortalecer una red de actores en torno a la cuestión juvenil. Dicha red implica dos procesos conjuntos en que cada instancia: la legitimación de la problemática juvenil para el “reclamo” de recursos, y el acceso a los recursos que el mismo programa distribuye y el empoderamiento material de las organizaciones.

Los relatos de los agentes refieren al efecto “bola de nieve”, remitiendo al deseo de que en el mismo acto de crear una red a nivel municipal, provincial y nacional, la cuestión juvenil se instalara en la agenda pública. Incluso señala una intencionalidad más allá de lo que propone el programa.

“Uno de los objetivos no explícitos fue crear una red y fortalecer el área de Juventud de los Municipios. Nosotros no fijamos como un requisito que el Municipio lo bajara si o si por el área de juventud porque nos hubiéramos quedado con muy pocas provincias que lo hubieran podido bajar así como municipios que no tienen área de juventud . Pero nos ilusionamos como que se hiciera un efecto bola de nieve y que se fuera instalando el tema juventud en la agenda pública, en la agenda municipal, en la agenda provincial y la verdad es que hay un crecimiento muy importante del área de juventud. Sobre todo se nota en el área municipal, también en las provincias pero allí como que ya estaba mas avanzado el laburo. Pero a nivel municipal fue muy importante el salto. No estaba escrito pero nosotros realmente queríamos que fuera así”. (...) Como que fue más importante en el otro sentido, el de las organizaciones. Que por otro lado se ha generado redes con estas organizaciones, vínculos con empresas. Cuestiones que exceden y trascienden al programa”. (Alto funcionario de DINAJU)

Los actores que confluyeron en el entramado también pudieron ver que sus propios intereses particulares tuvieron sus satisfactores; principalmente en términos materiales y del ese capital simbólico que era “la experiencia de gestión”

“El de fortalecimiento institucional la verdad que salió muy bien, excelente. Hay organizaciones, que la verdad, la mitad de las organizaciones esta equipada, que este programa termina la primera mitad de ejecución ahora en un mes. Y hay 20

organizaciones que van a seguir capacitando jóvenes con lo que ya tienen. O sea que por ese lado, la verdad que un puntaje muy alto(...) Esto apuntaba también a la organización administradora, o sea es un dato que les sirve mucho a ellos tanto para el currículo como para la experiencia en gestión.” (Referente Provincial).”

Segundo Acto: Consideraciones sobre la llegada a la población objetivo.

Respecto a los indicadores de llegada a la población objetivo, los funcionarios no estaban en condiciones de hacer evaluaciones, en el momento de la entrevista, basándose en datos duros. En principio, se da cuenta del choque entre un proceso un poco más selectivo y el supuesto alcance masivo del programa. Un primer condicionante es el presupuesto a ejecutar. Pero el segundo que es más fuerte. La tensión entre la problemática definida en el documento del programa y la lógica expansiva del mismo. Se deja entrever que hubiera sido preferible llegar a menos jóvenes pero de forma más profunda, dada la “naturaleza” del problema de la exclusión social.

“Al principio queríamos llegar a la mayor cantidad de jóvenes posible. Pero a medida que íbamos armando el programa y viendo el presupuesto... (...) Y se fue achicando la cantidad de jóvenes a los que queríamos llegar. Pienso que a medida que uno camina más con la ejecución del programa, a medida que paso el tiempo, quizás menos beneficiarios nos hubiera gustado que hubiese y más consolidado el proceso de inserción de los jóvenes...” (Alto funcionario de DINAJU)

A partir de esta tensión, constitutiva, los actores van desarrollando un manto de sospecha, una falta de entusiasmo. Casi se fuerzan a creer que los cursos de capacitación pudieran tener un impacto positivo, aunque reducido.

“En cuanto al impacto que puede llegar a tener en el joven que participa, eso me parece que requiere de una investigación se seguimiento de esas experiencias. Por lo menos yo no he percibido implementaciones de evaluación en ese sentido, aunque el tema de estar 8 meses capacitándose en oficios tuvo que ser algo positivo, recontra positivo. El resto, como me parece en la mayoría de estos programas, habrá que ver. Y me parece que no va ser sobre el total de los participantes sino que me parece que de ahí se va a desprender un mínimo porcentaje que pueda a partir de ahí aprovechar al máximo lo que se ha dado” (Tesorero de la OA)

Su escepticismo se contrapone con las apreciaciones sobre el éxito del desempeño institucional. Esta oposición puede leerse de dos formas: por un lado, constituye una reafirmación del NMP como proyecto político, como objetivo a alcanzar. Mientras, que los fracasos en la llegada a la población objetivo tienen sus explicaciones en dos factores que atraviesan todo el esqueleto del programa.

Tercer Acto. Las explicaciones del fracaso

Tanto los aspectos que no funcionaron bien dentro de los indicadores de desempeño institucional, como los de llegada a la población objetivo confluyen en dos causas que atraviesan toda el proceso de implementación a) el diseño “enlatado” del BID y b) la autonomía local.

a) el diseño “enlatado” del BID

Es bien sabido que en situación de entrevista, era poco probable que los agentes sostuvieran elogios para con el BID. La construcción del mismo como un organismo que restringe el accionar del Estado sobre la problemática de los jóvenes fue un común denominador. Se lo representa como constantemente exigiendo informes en formatos muy preestablecidos. En todo caso, la crítica puntualiza que el programa está pensado para otro tipo de sociedades. Pero el resto de los agentes tenían un adjetivo para describirlas: la figura del enlatado. Gravano (2006) lo señala como una imposición verticalista definida por un cruce entre la calidad total de Deming y el aprendizaje continuo de Singer. Se trata de una estructura cerrada, cuyos principios de governance y accountability lo hacen (en teoría) no sólo de aplicación universal, sino a su vez, susceptible de monitorear.

“En términos generales da la sensación que son programas pensados por ahí en un escritorio. Muchas veces en abstracto, que cuando eso baja a la realidad, tienen innumerables problemas de aplicación siguiendo la normativa que exige el BID. Nada son programas por ahí pensados para otro tipo de sociedades donde hay más estabilidad en un montón de variables, inclusive en esta última con el tema de los precios.” (Tesorero de la OA)

b) La autonomía local

Cuando se realizaron las primeras entrevistas tentativas, el desarrollo local era valorado como un aspecto muy positivo. Los diagnósticos sobre la importancia del desarrollo

local han estado presentes en los discursos de la reforma neoliberal y los nuevos paradigmas de políticas sociales. Los agentes en principio, los valoraron. Pero dos años después cuando hubo que buscar los obstáculos de gestión; la autonomía local se volvió, en forma velada, uno de ellos. En el capítulo anterior, el funcionario de DINAJU ya nos había relatado sobre las heterogeneidades de la recepción de la propuesta. E indicó que la participación activa del municipio no estaba contemplada en el diseño del programa,

“A medida que nosotros íbamos tomando experiencia, eran temas que íbamos aconsejando. Pero en realidad el programa tiene mucho de autonomía local. La organización administradora administra los fondos y administra los fondos. Nosotros aprobamos o no .., pero tiene una autonomía muy grande . Y el Municipio y la provincia tienen injerencia en la medida que se metan. Si no, en los instrumentos formales no tiene injerencia porque no tiene que firmar una planilla de seguimiento, no tienen que firmar un informe.” (Alto funcionario de DINAJU)

Pero fuera de esto, este organismo nacional indica que se trataba de que hubiera participación activa del municipio. La presencia de una base territorial es señalada como muy importante para el éxito del programa⁷⁴.

“Y ahora me parece que depende de los actores involucrados que si bien estaban vinculados, pero con el tema del programa les sirvió como para poner se a trabajar colectivamente. Como principio está bien. Ahora están conformados. Me parece que ahí, un actor clave es el Municipio. A partir de ahora, uno puede decirse que el Municipio es clave en el sentido de que saber potenciar el entramado institucional que se generó a partir del programa. Involucró a cuantas ejecutoras... ciento y pico de ejecutoras. Hay sociedades de fomento, ejecutoras, universidades... un montón de... con características diferentes. Ese entramado institucional más el equipamiento más el know how incorporado a partir de esta primera experiencia del programa, me parece que a partir de ahí, entre otras el municipio tiene potencialmente capacidades para tratar de fortalecer ese entramado”. (Tesorero de la OA)

Nuestra pareja de obstáculos, el “enlatado” y la autonomía local pueden ser interpelados bajo la hipótesis de cúmulo de excusas, siempre disponibles y externas a los agentes. Pero rechazamos esta visión simplista, aunque rescatamos el efecto de “extrañamiento”. En cierto sentido hay una operación de desdoblamiento del plan. Discursivamente se construye un alter ego: el plan del BID frente al plan ejecutado. Por

⁷⁴ “Obviamente nosotros siempre incentivamos la participación al máximo porque en eso va un poco el éxito y/o el fracaso del programa. (...)Sin duda, donde tenés al municipio presente, tenés gran parte del éxito del programa asegurado. (Alto funcionario de DINAJU)

ello el efecto de extrañamiento. Otro tanto cabe de la autonomía local, que asume un doble valor de potencialidad y de limitación.

Cuarto Acto. ¿Aprendiendo todos juntos?

En su carácter de informantes claves los entrevistados hablan de “la vida del programa” y de sus propias experiencias. El clima es una construcción discursiva que surge de la oposición entre un entorno de recursos humanos muy loables y “los tiempos” del programa. El resultado es que un solo término clave va recorriendo la descripción del clima y define al proceso: **aprendizaje**

El proceso de aprendizaje no sólo se aplica a los propios agentes sino a otros, aparentemente más experimentados, y en este proceso se cimentó y potenció la red que antes mencionábamos. El clima de aprendizaje es una construcción discursiva del relato de la construcción de la red.

“Me parece que tal vez el hecho de que nosotros fuimos uno de los primeros municipios en empezar a ejecutar el programa, eso hizo que como todo nuevo programa que sale a la calle, las primeras personas, los primeros entes que lo empiezan a ejecutar hay cosas que van saliendo medio en el tum-tum, porque estamos aprendiendo todos, está aprendiendo la organización administradora, está aprendiendo el estado local y está aprendiendo la dirección nacional “.
(Referente Provincial)

¿Cómo se llama la obra? Planes dentro de planes...

A lo largo de esta exposición, aún cuando se mencionan éxitos y fracasos para ambos grupos de indicadores, se da cuenta discursivamente tanto por análisis de nodos como por análisis de entrevista, que los aspectos de desempeño institucional son señalados como mayormente exitosos, y los de llegada a la población objetivo, exhiben una insuficiencia tanto cuali como cuanti. Es decir, que se construye un relato que combina un buen desempeño institucional con una pobre llegada del programa hacia sus beneficiarios.

El porque de los aspectos no exitosos confluye en torno a dos grandes obstáculos: el enlatado del BID y la autonomía local, ambos presentados como circunstancias exógenas al propio campo estatal, pero que tienen incidencia en la *implementación* del programa.

Y finalmente, vimos como se construye discursivamente la figura del “aprendizaje” como *ethos* y el clima en donde se desarrolla el programa

Estas tres observaciones son puntos de partida para el estudio de la racionalidad detrás de sus lógicas discursivas⁷⁵. La interpelaremos desde la última dimensión de las evaluaciones de proceso: la dimensión cognitiva: (Jacinto, op cit) Esta dimensión supone cierta reflexividad por parte de los agentes porque apela a las formas en que van a dar cuenta verbalizando de la experiencia de gestión.

La oposición entre éxito institucional y fracaso de llegada, permite inferir los términos de la lucha material, social, política, simbólica y, dentro de ella, la redefinición del campo estatal. La oposición de fondo es entre la red que se construye y fortalece y el entramado de actores de la sociedad civil, que aún no ha respondido positivamente al proceso de implementación. Esta dicotomía se convierte en un marco cognitivo propio de la racionalidad del NMP. Una racionalidad basada en un discurso único, que plantea el asilamiento del otro, complejo, inasequible.

Al plantear la dualidad éxito o fracaso, los agentes reproducen la visión de metas a cumplirse. Una visión más amplia de la complejidad de la heterogeneidad social, planteada en el capítulo anterior, o del rol de la política social con respecto a la reproducción del mercado de trabajo (Cortes y Marshall, 1993; entre otros) o de otras funciones está fuera de toda cuestión y de todo marco cognitivo. En este sentido, también el NMP es una cosmovisión de la sociedad.

⁷⁵ Con respecto al primer punto podríamos caer en la sencilla tentación, pero que también es un poderoso argumento, de pensar que los agentes en situación de entrevista, relatan aquellos aspectos que consideran exitosos y minimicen aquellos que consideran que han fracasado. Al respecto hay que señalar que retomar esta estructura maniquea es caer dentro de la falacia de los esquemas de evaluación. Se trata de ver que es lo que los actores construyen discursivamente como fracaso y éxito, y las razones que dan para tal calificación. Desde este punto de vista, no importa tanto que esta ocultando, sino como, ya que lo que importa es la racionalidad detrás de sus lógicas discursivas.

Conclusión

Resumen de los hallazgos - El NMP como discursividad: el proyecto político - El NMP como discursividad: la dimensión instrumental - El NMP como discursividad: la dimensión cognitiva - Una mirada praxeológica: epílogo

“The world after Bush and Gorbachov/
the Wall is down , but something is lost”
Iggy Pop, “Louie, Louie”

El concepto de lógica praxeológica, se utiliza para describir un enfoque sobre las lógicas de las acciones de los agentes, asumiendo que éstas sólo pueden explicarse si se las comprende dentro del campo donde están insertas.

Finalmente ¿qué implica un enfoque basado en la lógica praxeológica? Si bien, al ser un estudio de caso no está sujeto a ciertas generalizaciones, esta tesis también presenta un desdoblamiento. Por un lado, se trata de una descripción, bajo ciertas construcciones analíticas, del proceso de implementación del INCLUIR, y de la racionalidad puesta en juego por los agentes. Se destacan situaciones particulares ligadas a las tensiones propias de este programa con la compleja y heterogénea situación de la llamada “exclusión juvenil”. En vez de centrarse en el estudio de ésta, se la busca comprender relacionamente, como categoría construida en un proceso dinámico que es la implementación. Luego es reconstruida como lógica discursiva en los relatos y percepciones *post* de los agentes involucrados. ¿Quiénes son estos jóvenes excluidos y cuáles son sus necesidades según una óptica razonable para el campo estatal? Hay que superar la dicotomía entre una buena y mala política, como si está se tratara de una descripción técnica.

Los agentes realizan una serie de acciones basándose en una racionalidad que es propia del campo donde están insertos. Hay que observar las políticas desde el campo donde se insertan. Creemos que el aporte del campo académico de la sociología es la mirada relacional. En este sentido, lo que mostró la implementación del programa INCLUIR fue un juego de desdoblamiento importante en los relatos. Los agentes, al verse en situación de entrevistas situadas respondieron interpelando la lógica del NMP. Es decir, la propia lógica de las luchas simbólicas pero también de los modelos de evaluación.

Muchos de los inconvenientes de llegada podrían ser llamados “problemas de diseño” en esta jerga. Que los agentes se hayan expresado en estos términos, constituye uno de los aportes ineludibles en los estudios de juventud: una mirada más amplia y abarcativa sobre el campo estatal, ya que es el que define y es definido por la problemática juvenil.

El NMP como discursividad: el proyecto político

La discursividad del NMP niega lo político o lo concibe como una práctica de competencias entre partidos que no es necesaria a la hora de un manejo managerialista. Por ello en el análisis del documento, los informes de gestión y en algunas instancias de los relatos de los agentes, se habla de un saber inocuo, de un know how que se está aprendiendo a aplicar. Pero este postulado de saber inocuo, de forma de gestionar oculta un proyecto político.

En este sentido, en términos bourdeanos, este *know how* son formas específicas de capital social (red de contactos legitimados) y simbólico (titulaciones, reconocimiento de experiencias adquiridas, formas de gestión, etc.) Éstas hoy legitiman, a su vez, el acceso al capital económico, bajo la modalidad de financiamientos internacionales.

Las reformas de segunda generación tuvieron un impacto en el campo por cuanto contribuyeron a redefinir el *enjui*. Este último debe definirse como la oportunidad de traducir diversos problemas de agenda (de los que ya hemos mencionado su dinámica institucional) en *programas* (término que denota el capital simbólico adquirido)⁷⁶ que implican el manejo y gerenciamiento de recursos económicos. Para poder acceder a esta oportunidad, los actores deben tener no sólo las credenciales simbólicas formales, sino aquellas que resultan de la objetivación de su experiencia. O lo que vulgarmente se le llama experiencia de gestión.⁷⁷

Para nuestra concepción, las reformas son apropiadas y empleadas por sujetos agentes en el marco de un *enjui* particular del campo estatal, ya que su contenido en un *know how* adaptable y redefinible según las dinámicas propias del campo. De ahí, que en el proceso de implementación se pueda vislumbrar este know how, que debe ser concebido

76 S. Morel, retomando a Bernard Perret, recuerda que el concepto de “programa” para referirse a las medidas de intervención pública remite en su origen a la terminología anglosajona definiendo un conjunto de acciones delimitadas, definidos en sus medios y objetivos operacionales. (Morel, 1998).

77 Así, el campo se visualiza en la misma redefinición de las reglas del propio campo. Tomemos por ejemplo, el requerimiento del programa sobre que sea una organización de la sociedad civil (una ONG concretamente) quien debiera administrar los recursos del plan. A su vez, las instituciones que podían resultar electas para desempeñarse como organización administradora debían tener experiencia de gestión en planes similares.

en y con relación a la racionalidad de los agentes. Éstos actúan razonablemente, cuando se ven insertos en las luchas simbólicas, materiales, sociales y políticas en torno a la definición del término juventud, su pertenencia institucional, los recursos materiales y políticos para la ejecución de esta nueva generación de programas de políticas sociales; de ahí que el éxito institucional también sea algo destacado en los relatos.

El NMP como discursividad: la dimensión instrumental.

El discurso del NMP está ligado a una racionalidad instrumental: a un plantear problemas y resolverlos de acuerdo a los recursos con los que se cuenta siguiendo planificaciones con objetivos específicos. Se configura así un escenario donde los agentes son tomadores de decisiones de un programa que busca intervenir y corregir algún aspecto problemático de la realidad social. Los instrumentos y decisiones son evaluados e implementados.

El análisis de los discursos deja entrever una noción de entramados y heterogeneidad. Hay que romper con esta visión instrumentalista, pero no con la dimensión instrumental. En efecto, un programa es instrumentado, en el sentido que construye un nuevo escenario social, económico y político en el ámbito (local) de su aplicación. Esta concepción presenta un desfase con la discursividad del NMP, precisamente porque en ese desfase está el proyecto político de la racionalidad del NMP

El entramado emergente, puede ser interpelado como una modalidad más de la heterogeneidad estructural de la nueva matriz de las economías de la pobreza. (Salvia, *op cit*) Se puede arriesgar una nueva hipótesis de investigación que indague acerca de las formas en que estas políticas sociales constituyen una dimensión privilegiada de las estrategias de supervivencia de los jóvenes de los sectores populares. ¿En qué medida reproducen quizás la fragmentación de la estrategia individual de supervivencia desde las heterogeneidades que van surgiendo durante el proceso de implementación? El caso de la convocatoria a los jóvenes puede ilustrar este ejemplo: las dificultades en el proceso de difusión reforzaron las posibilidades de algunos jóvenes con determinados recursos y estrategias.

La dimensión instrumental es recuperada, en conjunto con la noción de entramado, para situar a la implementación como un proceso que ocurre y se gesta dentro del entramado. No como instancia externa.

El NMP como discursividad: la dimensión cognitiva.

La alusión a una dimensión cognitiva es de por sí, muy abarcativa. Según Jacinto (*op cit*) hace referencia al conocimiento que tienen los actores de las condiciones del ámbito social e institucional donde actúan. Esto puede vincularse con cierta reflexividad por parte de los agentes. En efecto, durante el anterior capítulo hicieron una especie de balance de la marcha del programa y arriesgaron una evaluación de aspectos exitosos y no exitosos. Contrapusieron el éxito institucional con el fracaso de llegada.

Esta oposición es crítica con el NMP, al tiempo que reivindica sus principios. Reconocen el éxito del desempeño institucional para dar cuenta de las luchas en el campo simbólico, verbalizan este know how y la forma en que se transmite. En este sentido oponen el entramado a la red; el entramado es anárquico, no está a la altura de lo que se demanda, no conoce el campo social. La red nace y se está fortaleciendo, demanda políticas y busca construir nuevos escenarios locales.

Esta inferencia sobre redes y entramados puede arrojar dos observaciones preliminares. La primera es que esta escisión es una forma de aproximarnos a la dimensión de la autonomía estatal. Los relatos dan cuenta de un proceso *propio* del Estado, y de la vida del plan en la relación con los beneficiarios

La segunda es una aproximación a las formas en que este NMP plantea los reconocimientos de la realidad social e institucional. En la forma de actores que pueden o no responder a los programas, y cuyas respuestas están en cierto modo prefijadas por argumentos de falta de eficiencia o eficacia, de insuficiente cobertura y otros.

En cambio, el rol que tienen las políticas sociales en la reproducción de la fuerza de trabajo no es medible desde esta dimensión cognitiva. Muchos de los jóvenes de este programa pasaron de inactivos a demandantes de empleo (Salvia y Tuñón, 2007) Otros tuvieron alternativas de integración social y comunitaria (Jacinto, 2006) Magros o no, estos resultados pasarían inadvertidos dado los marcos de cognición que propone el NMP.

Este desajuste, podría contribuir a la reproducción de una matriz social cada vez más heterogénea y fragmentada, dado que para intervenir y evaluar propone también una fragmentación, que denominara *operativa*

Una mirada praxeológica: epílogo

Concluimos señalando que es necesaria una mirada desde una antropología reflexiva. (Bourdieu y Wacquant, *op cit*) Se suele identificar a los funcionarios como tomadores de decisiones, y que dichas decisiones pueden ser erróneas o no, más o menos racionales. En cambio, desde una óptica de una antropología reflexiva, tales decisiones deben ser *situadas en un campo de significaciones* que se correlacionan con el campo en que se inscriben las prácticas. El NMP, como racionalidad, es una forma más de objetivar las disputas materiales y simbólicas dentro del campo estatal. En todo caso, lo que aquí se pretende resaltar es que las instancias de implementación no pueden ser tomadas en forma aisladas del espacio socio-histórico en que se inscriben.

Pero gran parte de los postulados del *ethos* del NMP se expanden, inclusive al campo académico, convirtiéndose también en una discursividad política, instrumental y cognitiva. Un saber hacer adaptable a múltiples circunstancias y escenarios. Al definirse como *ethos* de un know how, busca convertirse en régimen de verdad, pero ocultando las propias condiciones de su producción.

El mismo campo académico debe mirar reflexivamente hacia sus propias categorías y no desconocer la influencia del Estado y su campo de problemas en la construcción de los problemas de las Ciencias Sociales (Bourdieu, *op cit*) Así la objetivación del NMP es una construcción analítica que implica, también, intervenciones prácticas y teóricas en la construcción de los relatos de la implementación. Como señala Bourdieu (y Wacquant, *op cit*) se debe romper con el sesgo de construir el “mundo como espectáculo social”, o como una serie de reglas prácticas a ser interpretadas. Definir el NMP desde el campo académico es proceder a construir tensiones sobre el proceso que se pretende describir. La Ciencia Social es una ciencia eminentemente política.

Bibliografía Tesis

- AA.VV. (2007): “Maras y pandillas en Centroamérica. Pandillas y Capital Social”, Volumen II, UCA Editores, El Salvador.
- Abdala E. (2000), “Evaluación de impacto: un reto ineludible para los programas de capacitación juvenil”, Boletín CINTERFOR, No. 150, septiembre-diciembre, Montevideo.
- Abdala E. (2001), Manual para la evaluación de impacto en programas de formación para jóvenes, OIT-CINTERFOR, Montevideo
- Agamben, G. (2004) “Estado de excepción” Adriana Hidalgo Editora, Buenos Aires
- Aguilar Idañez M. J. y Ander-Egg E. (1994) “Evaluación de servicios y programas sociales”, Colección Política, servicios y trabajo social , Ed. Lumen
- Aguilar P. y otros (2006) “Empoderamiento, lazo comunitario y construcción de subjetividades. Aproximación a la estrategia de lucha contra la pobreza en documentos del Banco Mundial”, en Murillo Susana (comp) (2006) “Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social”, Ediciones del CCC, Buenos Aires
- Aguilar Villanueva, Luis (1996) “Estudio Introductorio”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) El estudio de las políticas públicas, Miguel Angel Porrúa, México.
- Albano J. y Salas J. (2007): “La inversión en capital humano: sus efectos en las retribuciones”, en Neffa J. C. (Dir.) “Teorías económicas sobre el mercado de trabajo. Vol II”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Alonso, G (2000) : Política y seguridad social en la Argentina de los ‘90, Miño y Dávila Editores, Madrid-Buenos Aires
- Alonso G. y Repetto F. (2004) “La economía política de la política social argentina: una mirada desde la desregulación y la descentración” , Cuadernos de la CEPAL, Serie Políticas Sociales n° 97, Santiago de Chile
- Aronskid R. (2001): “¿Más cerca o más lejos del desarrollo?. Transformaciones económicas en los 90”, Serie Extramuros, Libros del Rojas, Bs. As
- Atkinson P., Coffey A. y Delamont S. (2001) “A debate about our canon” , en revista Qualitative Research Vol 1 (1) , Sage Publications.
- Azpiazu D. y Schorr M. (2004) “Los impactos regresivos de las privatizaciones en la Argentina: ¿errores de diseño o funcionalidad frente a los intereses del poder económico?”, en Neffa J. C. y Boyer R. “La economía argentina y su crisis (1976-2004) Visiones institucionalistas y regulacionistas”, Miño y Dávila, Buenos Aires
- Barbeito A. y Lo Vuolo R. (1998): La nueva oscuridad de la política social, Miño y Dávila Editores/CIEPP, Buenos Aires.

- Bardach, Eugene (1993) “Problemas de la definición de problemas en el análisis de políticas”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) Problemas Públicos y Agenda de Gobierno, Miguel Angel Porrua, México.
- Bialakowsky A. y otros (2006) “El discurso de las prácticas gubernamentales frente a la exclusión. Acerca de la regulación de las poblaciones extinguidas”, Ponencia presentada en el taller “Trabajo, producción de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe” Buenos Aires, 28 y 29 de junio de 2006
- BID (1998): Empleo en América Latina: Transformaciones y oportunidades. En *Políticas Económicas de América Latina Nro. 3*. Segundo Trimestre.
- Block, J. (2007) “Prefacio”, en Polanyi, Karl (2007): La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires
- Blutman, G. (2001): “ Reforma del Estado. Tecnoburocracia y tipos culturales”, en Estevez A. (comp.): “La Reforma Managerialista del Estado. Nueva gerencia pública, calidad total y tecnocracia.”, Ediciones Cooperativas, Bs. As.
- Boletín Familias por la Inclusión Social, Desarrollo Social, Primer trimestre 2007
- Bourdieu P. (1996): “Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático”, en Revista Sociedad N° 8, UBA, Abril de 1996
- Bourdieu P. y Wacquant L. (2005) “Una invitación a la sociología reflexiva”, Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Bourdieu P. (2007) “El sentido práctico”, Siglo XXI editores, Buenos Aires.
- Bresser Pereira L. (1991): “La crisis de América Latina . ¿Consenso de Washington o Crisis Fiscal? “, en Pensamiento Iberoamericano N° 19, CEPAL, Enero-junio 1991
- Buira, A. (2002): “An analysis of IMF conditionality” (mimeo).
- Calle F. y Estevez, A. (2001): “El peligro del institucionalismo ingenuo: las reformas del Estado de segunda generación.”, en Estevez A. (comp.): “La Reforma Managerialista del Estado. Nueva gerencia pública, calidad total y tecnocracia.”, Ediciones Cooperativas, Bs. As.
- Cándida Smith, R. (2001): “Analytic Strategies for Oral History Interviews”. En J. F. Gubrium and J. A. Holstein. “Handbook of Interview Research. Context and Method.”, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.
- Cao, Horacio y otros (2007) “Introducción a la administración pública argentina”, Ed. Biblos, Buenos Aires

- Cavalcanti B. (2007) “El Gerente Ecuilizador. Estrategias de gestión para el sector público”, Proyecto de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires
- Cavarozzi, M. (2002): “Autoritarismo y democracia”, EUDEBA, Buenos Aires
- CELS (2007) “Evaluación Del Programa Familias, Primera Etapa”, CELS, Bs. As.
- CEPAL (2005) “Estudio Económico de América Latina y el Caribe 2004-2005”
CEPAL, Santiago de Chile
- Chacaltana, J. (2001) “Más allá de la focalización. Performance e impacto del gasto focalizado de lucha contra la pobreza”, en *Economía y Sociedad*, Boletín de Opinión N° 41 , Junio de 2001, Lima.
- Chavez Molina, E. (2005): *Actores territoriales en los nuevos escenarios locales. El Desarrollo Local en lomas de Zamora*, Tesis de Maestría, Maestría en Polític, Evaluación y Gestión Social, FLACSO, Buenos Aires
- Chiara M. y Di Virgilio M. (2005) “Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco Mundial a los barrios del Gran Buenos Aires”, Ed. Prometeo, UNGS, Buenos Aires.
- Consejo Nacional de Superación de la Pobreza (1996) “La Pobreza en Chile: Un desafío de equidad e integración social”, Santiago de Chile.
- Conti J. y O'Neil M. (2006), “Studying power. Qualitative methods and the global elite”, en *Qualitative Research* vol. 7 (1), en www.qrj.sagepub.com
- Corbalán, M. A. (2002) El Banco Mundial: intervención y disciplinamiento. El caso argentino, enseñanzas para América Latina Ed . Biblos Buenos Aires.
- Cortes R. y Marshall A. (1993). “Política social y regulación de la fuerza de trabajo”, en *Cuadernos Médicos Sociales* N°. 65-66, Buenos Aires
- Creswell, John W. (2002) A Framework for Design. En Research Design: Qualitative, Quantitative, and Mixed Methods Approaches (second edition). Sage Publications, Thousand Oaks, London, New Delhi.
- Da Silva Telles, Vera (2000) “La sociedad Civil entre la ciudadanía y la filantropía”, Mimeo
- Danani, Claudia (2005): “La construcción sociopolítica de la relación asalariada: Obras Sociales y sindicatos en la Argentina, 1960-2000”. Tesis doctoral. UBA. Buenos Aires. Mimeo.
- Devia S. (2003), “¿Éxito o fracaso de las políticas públicas de capacitación laboral para los jóvenes? Evaluación del Programa Testigo: Proyecto Joven” de Argentina (1993-2000), Trabajo de Tesis Maestría en Administración Pública, FCE-UBA.

- Denzin N. (2001), “The reflexive interview and a performative social science”, en Qualitative Research vol. 1 (1), en www.qrj.sagepub.com
- Denzin, Norman K. e Yvonna S. Lincoln. (2003). “Introduction: The Discipline and Practice of Qualitative Research.” En N. K. Denzin & Y. S. Lincoln, ed. Strategies of Qualitative Inquiry (second ed.) Sage Publications , Thousand Oaks, London, New Delhi.;
- Desarrollo Social (2001) “El desarrollo local en el eje de la Política Social”, Ministerio de Desarrollo Social/PNUD, Buenos Aires
- Di Gropello, E. y Cominetti, R. (comp.) (1998) “La descentralización de la educación y la salud: Un análisis comparativo de la experiencia Latinoamericana.” CEPAL, Santiago de Chile.
- DINAJU (2004) “Documento del Programa Nacional de Inclusión Juvenil”, Desarrollo Social, Bs. As.
- Duhau E. (1999) “Política social, pobreza y focalización. Reflexiones en torno al programa de educación, salud y alimentación.” UAM / Guadalajara.
- Esping Andersen, Gosta (1993) “Los tres mundos del Estado de Bienestar”, Alfons el Magnànim,
- Esping Andersen, Gosta (1996) “Después de la Edad de Oro: el futuro del Estado Benefactor en el nuevo orden mundial”, Desarrollo Económico, 1996.
- Estevez A. (2001): “ Una comparación entre la teoría del nuevo Management Público y la Gestión de Calidad Total”, en Estevez A. (comp.): “La Reforma Managerialista del Estado. Nueva gerencia pública , calidad total y tecnocracia.”, Ediciones Cooperativas, Bs. As. pp 27-54
- Estevez Alejandro y Lopreite Déborah (2001): “ El Nuevo Management Público y su intento de aplicación en la Argentina”, en Estevez A. (comp.): “La Reforma Managerialista del Estado. Nueva gerencia pública , calidad total y tecnocracia.”, Ediciones Cooperativas, Bs. As.
- Estévez A. y Blutman, G. (2004) “El modelo burocrático inacabado después de las reformas de los 90”, CIAP, Buenos Aires
- Evans P., “El Estado como problema y como solución”, en Revista Desarrollo Económico Vol 35 N° 140 , Buenos Aires (Enero-marzo 1996)
- Foucault, Michel (2006a) “Seguridad, Territorio y población”, El Nacimiento de la Biopolítica”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Foucault Michel. (2006b) “La Hermenéutica del Sujeto”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires

- Foucault, Michel (2007a) “El poder psiquiátrico”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Foucault, Michel (2007b) “Defender la Sociedad”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Foucault, Michel (2007c) “El Nacimiento de la Biopolítica”, Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires
- Franco Rolando “Los paradigmas de la política social en América Latina”, en Arteaga Basurto, Carlos y Solís San Vicente, Silvia, (Coords) (2001) “La política social de la transición”, Universidad Autónoma de México, Ciudad de México
- Freier S. (2002)” Comparación de las políticas sociales argentinas: años 60 y 90, en Programa La Deuda Social Argentina, Vol III, “Estado, Sociedad y Cultura democrática en la reforma del Estado argentino”, UCA, Buenos Aires
- Gerchunoff P. y Torre J. C. (1996): “La política de liberalización económica en la administración de Menem”, en revista Desarrollo Económico Vol 36, N° 143, IDES, Bs. As. Octubre-Diciembre de 1996.
- Gough, I. (2003): Capital global, necesidades básicas y políticas sociales. Miño yDávila/CIEPP. Buenos Aires.
- Gravano (2006). “La Lata. Los imaginarios urbanos y organizacionales en el desarrollo estratégico” Mimeo.
- Grassi, E. (2003): “Políticas y problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)”. Espacio Editorial. Buenos Aires.
- Hammersley M. y Atkinson P. (1994): “Etnografías”, Bs. As. Ed. Paidos.
- Hardt M. y Negri T. (2004) “Imperio”, Editorial Paidos, Bracelona.
- Hewitt de Alcántara, C. (1998) “Usos y abusos del concepto de gobernabilidad”, en Papers de Formacio, Num 50, octubre de 1998.
- Heymann y Kosacoff (2000) (editores): “La Argentina de los noventa: desempeño económico en un contexto de reformas”, Eudeba, Buenos Aires
- Holloway Immy. y Les Todres : (2003) “The status of method: flexibility, consistency and coherence”, en Qualitative Research vol 3 (3), Sage Publications.
- Ibáñez J. (1985): "Las medidas en la sociedad". En Revista Española de Investigaciones Sociológicas N° 29, Madrid, Enero-Marzo, pp. 85-127
- Ibarra, D. (2004), “Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas”, en Revista de la CEPAL N° 82, Santiago.

Informes de Gestión del Proyecto Nacional de Inclusión Juvenil: 2º semestre año 2004, y 1º y 2º semestre año 2005.

Jacinto, C. y Gallart M. A. (1998): *La evaluación de programas de capacitación de jóvenes desfavorecidos. Una ilustración con programas para jóvenes desempleados en los países del Cono Sur*, Instituto Internacional de Planeamiento para la Educación, UNESCO.

Jacinto C. (2000) “Contextos y actores sociales en la evaluación de los programas de capacitación de jóvenes”, Ponencia presentada originalmente en el Simposio Latinoamericano “Los jóvenes y el trabajo. La educación frente a la exclusión social”, Universidad Iberoamericana, México, 7 al 9 de junio de 2000

Jelin E., Llovet, J. y Ramos, S. (1986): "Un estilo de trabajo: la investigación microsocia". En Rodolfo Corona y otros, Problemas metodológicos en la investigación sociodemográfica. México. PIAPAL / El Colegio de México.

Klijn, E.H. (2004): “Redes de Políticas Públicas. Una Visión General”. <http://revista-redes.rediris.es/webredes/textos/Complex.pdf> 27/04/04

Katzman, R. (1999): *Activos y estructura de oportunidades: estudio sobre las raíces de la vulnerabilidad social en Uruguay*. Documento de Trabajo. Montevideo: CEPAL.

Kornblit A. (2004a), “Introducción”, en Kornblit A. (2004), en Metodologías cualitativas en ciencias sociales, Editorial Biblos, Buenos Aires.

Kornblit A. (2004b) “Historias y relatos de vida: una herramienta clave en metodologías cualitativas”, en Kornblit A. (coord.) “Metodologías cualitativas en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis”, Editorial BIBLOS, Buenos Aires.

Laville Jean Louis y Nyssens, Marthe (2001) “Estados de Bienestar y Servicios Sociales”, Mimeo

Lindblom, Charles (1993) “La ciencia de ‘salir del paso’”, en Aguilar Villanueva, Luis (comp.) *La Hechura de las Políticas*, Miguel Angel Porrua, México

Lindemboin J. y Graña M. (2006) “Empleo y remuneraciones en el sector público: la situación luego d elos cambios de los noventa y recientes”, CEPED, Buenos Aires.

Maffesoli M. “El instante eterno”, Ed. Paidós, Barcelona.

Manning N. (2006) “The Origins and Essence of US Social Policy: On Taxonomies, Time and Transfers”, en Global Social Policy 8, vol 6, en gsp.sagepub.com

Martín Criado, Enrique.(1991): “Del sentido como producción: elementos para un análisis sociológico del discurso”, en Margarita Latiesa El Pluralismo Metodológico en la Investigación Social: Ensayos Típicos, Universidad de Granada, 1991.

Martín Rojo L. (2003) “El análisis crítico del discurso. Fronteras y exclusión social en los discursos racistas”. En L. Iñiguez Rueda (ed.) (2003) “Análisis del discurso. Manual para las ciencias sociales”. Ed. UOC, Barcelona.

Max-Neff, M. (1995): “Desarrollo a escala humana. Una opción para el futuro.”, CEPAAUR. Fundación Dag Hammarskjöld. Santiago de Chile.

Mendicoa G. (2006): “Evaluación Social. La fase ausente de la agenda pública”, Espacio Editorial, Buenos Aires.

Meyer M. “Entre la teoría, el método y la política: la ubicación de los enfoques relacionados con el ACD”, en Wodak R. y Meyer M. (comp.) (2003). “Métodos de análisis crítico del discurso.”Gedisa, Barcelona.

Miotti L. y Quernan C. (2004) “Análisis de las grandes crisis estructurales, el caso argentino” en Neffa J. C. y Boyer R. “La economía argentina y su crisis (1976-2004) Visiones institucionalistas y regulacionistas”, Miño y Dávila, Buenos Aires

Molina Derteano P. (2006), “Reflexiones para la reflexividad del investigador: un acercamiento a través del estudio del fenómeno pornográfico”, en revista Question vol. 12, Primavera 2006.

Molina Derteano P. y Fraguglia L. (2006) “Evaluación institucional de políticas públicas orientada a jóvenes. Un estudio de caso”, III Congreso Nacional de Políticas Sociales, Buenos Aires, 18 al 20 de octubre de 2006

Montoya S. (1995) “Capacitación y reentrenamiento laboral (Argentina durante la recesión)”, Konrad Adenauer Stiftung/ Fundación Mediterránea, Buenos Aires

Morel, S. (1998). “Empleo y pobreza en los estados Unidos: las políticas de workfare.” En J. Gautié y J. C. Neffa (comps.). Desempleo y políticas de empleo en Europa y Estados Unidos. Lumen Humanitas-PIETTE, Bs. As.

Moro J. (2000), “Problemas de agenda y problemas de investigación”, en Escolar, C. (comp.), Topografías de la investigación. Métodos, espacios y prácticas profesionales, Eudeba, Buenos Aires

Mota Díaz, L. (2006) “Institucionalidad, poder política y reproducción de la desigualdad”, Ponencia presentada en el taller “Trabajo, producción de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe” Buenos Aires, 28 y 29 de junio de 2006

Murillo S. (2006a) “Producción de pobreza y construcción de subjetividad”, Ponencia presentada en el taller “Trabajo, producción de pobreza y desigualdad en América Latina y el Caribe” Buenos Aires, 28 y 29 de junio de 2006

Murillo, S. (2006b): “Introducción”, en Murillo S. (Coord.): “Banco Mundial. Estado, mercado y sujetos en las nuevas estrategias frente a la cuestión social”, Centro Cultural de la Cooperación, Buenos Aires.

- Murmis, M.; Feldman S. et al. (2002) "Sociedad y Sociabilidad en la Argentina de los 90", Buenos Aires, Biblos
- Nun, J. (2001) "Marginalidad y exclusión social", Fondo de Cultura Económica, Buenos Aires.
- O' Connor, J. (1981) "La crisis fiscal del Estado", Alianza, Madrid
- Offe, C. (1991): "La política social y la teoría del estado". En: Offe, C. y Keane, J., Contradicciones en el Estado del bienestar, Madrid, Alianza.
- OIT (2007) "Trabajo Decente y juventud en Argentina", Lima
- Orlansky D. (1996): "El Nuevo Orden Administrativo", Mimeo
- Orlansky, D. (1997): "Funciones, transformaciones, desafíos: el Estado empleador en Argentina a fin de siglo". Anales 4. Etica, profesionalización y reformas en la función pública. I Congreso Interamericano del CLAD. Sobre Reforma del Estado y de la Administración Pública. CLAD-BID-PNUD-AECI.
- Orlansky D. (2001): Política y burocracia. Argentina 1989-1999. Documento de Trabajo.[en línea]. Buenos Aires: Instituto de Investigaciones Gino Germani, Facultad de Ciencias Sociales, Universidad de Buenos Aires, IIGG Documentos de Trabajo No. 26. Disponible en la WWW: <http://www.iigg.fsoc.uba.ar/docs/dt26.pdf>. ISBN 950-29-00662-4
- Panigo T y Torija Zane, E. (2004) "Una revisión de las crisis económicas argentinas desde la teoría de la regulación", en Neffa J. C. y Boyer R. "La economía argentina y su crisis (1976-2004) Visiones institucionalistas y regulacionistas", Miño y Dávila, Buenos Aires
- Pierson, P., 1994: Dismantling the Welfare State?, Cambridge University Press, New Cork
- Pérez Tornero y otros (2006) "Tribus urbanas", Paidós, Barcelona.
- Pipper, Ch. (2001) Who are these Youths? Language in the Service of Policy", en Youth Justice Vol 1, N°2,
- Polanyi, K. (2007): La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires
- Pucciarelli A. (2001): "El régimen político argentino a fines de la década. ¿Democracia impotente o cómplice?", en revista Sociedad N° 16. FSOC – Manantial, Bs. As.
- Przeworski A. (2001) "Debemos volver a las políticas desarrollistas", en Diario Clarín Junio de 2001.
- Raiter A. (1999) "Lingüística y política". Ed. Biblos, Buenos Aires.

Rapley T. (2001), "The art(fulness) of open-ended interviewing: some considerations on analysing interviews", en Qualitative Research vol. 1 (3), en www.qrj.sagepub.com

Salvia, A. y otros (2006): "Los jóvenes pobres como objeto de políticas públicas ¿una oportunidad para la inclusión social o un derrotero de manipulación y frustraciones?" Ponencia en el Tercer Congreso de Políticas Sociales, Buenos Aires.

Salvia A. y Mallimaci F. (2006) "Los nuevos rostros de la marginalidad. La supervivencia de los desplazados", Ed. Biblos, Buenos Aires

Salvia, A. y Tuñón, I. (2007): "Jóvenes excluidos: límites y alcances de las políticas públicas de inclusión social a través de la capacitación laboral", ponencia en el 8º *Congreso Nacional de Estudios del Trabajo*. Facultad de Ciencias Económicas de la Universidad Nacional de Buenos Aires.

SIEMPRO (1999), Gestión integral de programas sociales, FCE, Buenos Aires.

Skopol Theda. (1999) "Targeting within Universalism: Politically Viable Policies to Combat Poverty in the United States" en Jencks Christopher y Peterson Paul (eds) "The Urban Underclass", The Brooking Institution, Washington D.C.

Soker G. (1998): "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas", en Papers de Formació, nº 50, octubre de 1998.

Stake, R. (2003): "Qualitative Case Studies", en Denzin N. y Lincoln. Y. *The SAGE Handbook of Qualitative Research*, Thousand Oaks, London, New Delhi: Sage Publications.

Stiglitz, J. (2007) "Prefacio", en Polanyi, K. (2007): La gran transformación. Los orígenes políticos y económicos de nuestro tiempo. Fondo de Cultura Económica. Buenos Aires

Stoker G. y Marsh D. (eds) (2005). "Teoría y métodos de la ciencia política". Alianza Ed. Madrid.

Subirats, J. (1994), Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración, Madrid, Ministerio para las Administraciones Públicas

Subirats, J. (2002), Gobernabilidad democrática para el desarrollo humano. Marco conceptual y analítico, Biblioteca digital de la Iniciativa Interamericana de Capital Social, BID – www.iadb.org/etica

Urresti M. (2008) "Nuevos procesos culturales, subjetividades adolescentes emergentes y experiencia escolar", en Tenti Fanfani E. (comp.) "Nuevos temas en la agenda de política educativa", Siglo XXI eds., Buenos Aires

Tamayo Sáez, M. (1997) "El análisis de las políticas públicas", en Bañón, Rafael y Carrillo, Ernesto (comps.) La nueva Administración Pública, Alianza Universidad,

Taylor S. J. y Bodgan R. (1986), Introducción a los métodos cualitativos de investigación, Ed. Paidós Barcelona.

Titmuss R., (1981) "Política Social", Editorial Ariel, Barcelona

Tokman y G. O'Donnell (1999) (comps.): Pobreza y desigualdad en América Latina: temas y nuevos desafíos, Paidós, Buenos Aires

Torre Juan C. (1997) "El lanzamiento político de las reformas estructurales en América Latina" en Política y Gobierno, Vol.IV, N°2, México

Thwaites Rey, M. y López, A. (eds) (2005): "Entre tecnócratas globalizados y políticos clientelistas. Derrotero del ajuste neoliberal en el Estado argentino." Prometeo. Buenos Aires.

Valle, M. (2002) "Técnicas cualitativas de Investigación Social", Síntesis, Madrid.

Vinocur, P. y Halperin, L. (2004) "La Pobreza y Políticas Sociales en Argentina de los años. Noventa". Serie Políticas Sociales N° 85, CEPAL, Santiago de Chile

Weber M. (1978): "Economía y Sociedad", Fondo de Cultura Económica, México.

Weller; Jürgen (2003) "La problemática inserción laboral de los y las jóvenes". Santiago de Chile, CEPAL.

Williamson J. (2004)" A short History of the Washington Consensus", en <http://www.iie.com/publications/papers/williamson0904-2.pdf>

Wodak R. y Meyer M. (comp.) (2003). "Métodos de análisis crítico del discurso."Gedisa, Barcelona.

Wodak R. "El enfoque histórico del discurso" en Wodak R. y Meyer M. (comp.) (2003). "Métodos de análisis crítico del discurso."Gedisa, Barcelona.

Yin, R. (1994): "Case Study Research. Design and Methods", en Sage Publications California.

Zurbriggen C. (2004), "Las redes de políticas públicas. Una revisión teórica" en http://www.iigov.org/documentos/?p=4_0116