

IV Congreso Argentino de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Sindicato Nacional de la Administración Pública Argentina (SINAPA) y Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires, 2007.

# **Evaluación de dinámicas institucionales en la planificación y ejecución de una política social: estudio de un caso testigo.**

Molina Derteano, Pablo y Fraguglia Luciana.

Cita:

Molina Derteano, Pablo y Fraguglia Luciana (Octubre, 2007). *Evaluación de dinámicas institucionales en la planificación y ejecución de una política social: estudio de un caso testigo*. IV Congreso Argentino de Administración Pública. Instituto Nacional de Administración Pública (INAP) Sindicato Nacional de la Administración Pública Argentina (SINAPA) y Jefatura de Gabinete de la Nación, Buenos Aires.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/pablo.molina.derteano/17>

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



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>.*

## Evaluación de dinámicas institucionales en la planificación y ejecución de una política social: estudio de un caso testigo. <sup>1</sup>

**Autores:** Pablo Molina Derteano<sup>2</sup> - Luciana Fraguiglia<sup>3</sup>

**Referencia Institucional:** Instituto de Investigaciones Gino Germani (FCS-UBA). Uriburu 950, 6to. Cap. Fed. (1114) Tel. (5411) 4508-3815 / Fax (011) 4508-3822. E-mail : iigg@fsoc.uba.ar

**Contacto:** Pablo Molina Derteano

**Mail:** pablomd2005@gmail.com

### I. Planteamiento del problema.

El desarrollo económico bajo la era de la globalización requirió (y requiere) del funcionamiento de un conjunto de instituciones acordes al contexto corriente, implicando la adaptación de las ya existentes como la creación de nuevas. Esta nueva configuración en el orden mundial y sus reglas se impone en Argentina -como en el conjunto de América Latina- desde las reformas de tipo estructural. En un proceso que lleva ya poco más de dos décadas, estas reformas son impulsadas en términos de condicionantes por los organismos internacionales de ayuda financiera quienes hacen de ésta su finalidad corriéndose de sus objetivos de desarrollo tradicionales. (Ibarra, 2004)

La inserción internacional de las economías nacionales implicó la construcción de un escenario propicio para la inversión de los capitales transnacionales, lo cual llevó a una creciente desregulación a favor del sector privado otorgándole un rol activo al mercado (definido como mecanismo eficiente en la asignación de recursos) y relegando al Estado a sus funciones de regulador (eficiencia administrativa). De fondo, el diagnóstico implícito de la derecha conservadora apunta a la ineficiencia del gasto público y sus efectos distorsivos en la economía.

Las transformaciones a nivel del Estado conocen un particular impulso en nuestro país durante la década de los noventa, entre las cuales se distinguen una serie de reformas de primera generación y otra de segunda generación, con soporte en la misma matriz. (Estevez, 2001)

Las recetas que se introducían mediante estas reformas referían a la vuelta al Estado Mínimo, la mayor autonomía de la sociedad civil y la integración global de mercados. No haremos aquí un relato detallado de las reformas, sino que nos centraremos en aquellas que tienen que ver con el Estado y su rol en las políticas sociales.

La primera generación de reformas tuvo un carácter más general y apuntaba a redimensionar el rol del Estado y las relaciones con la Sociedad Civil. Implicó la limitación de las políticas fiscales mediante una reforma financiera que otorgaba mayor autonomía al Banco Central en busca de una moneda fuerte y la estabilidad de precios, como

---

<sup>1</sup> El presente trabajo es una versión corregida y ampliada de la ponencia "Evaluación institucional de políticas públicas orientada a jóvenes. un estudio de caso", presentada en el III Congreso Nacional de Políticas Sociales en Agosto del 2006, y se desarrolla en el marco del proyecto "Jóvenes Excluidos: políticas activas de inclusión social a través del trabajo y la capacitación comunitaria" (Proyecto UBACyT 708. Programación Científica 2004-2007) bajo la dirección del Dr. Agustín Salvia. E-mail: desocial@mial.fsoc.uba.ar.

<sup>2</sup> Becario CONICET IIGG/UBA.

<sup>3</sup> Becaria CONICET IIGG/UBA. E-mail: lfraguglia@gmail.com

la reducción de la planta administrativa y funcional del Estado a partir de la liquidación de las empresas públicas y otras medidas que apuntaban a limitar su accionar. Los resultados de estas primeras reformas implicaron una fuerte paradoja de vigoroso crecimiento económico con un profundo déficit social (Estevez, 2001; Gerchunoff y Torre, 1996). Cabe destacar que en cuanto al volumen del empleo público, los resultados también son paradójicos. Aumentó la estructura administrativa junto a un cambio cualitativo en la forma: se aumentó el peso relativo de empleos políticos por sobre el personal de carrera (Orlansky; 1997; 2001).<sup>4</sup>

La segunda generación de reformas implicó un doble proceso. Por un lado, una profundización cualitativa de la lógica de Estado Mínimo; y por otro, una redefinición de la nueva forma de intervención del Estado en la cada vez más acuciante realidad social. El retroceso del Estado, bajo el nuevo paradigma, no deja de ser consistente al impulso y fortalecimiento de los sistemas democráticos formales, el cual se da en una convergencia internacional conforme a los modelos políticos anglosajones (Ibarra, 2004). Pero en nuestra región, la imposición del (des)ajuste obliga a las instituciones a funcionar conforme a los requerimientos internacionales, desentendiéndose la exigencia de lógicas internas ajustadas a otra realidad, lo cual derivó en crecientes niveles de exclusión social. Sobre estas distorsiones vienen a actuar las reformas de segunda generación, no negando las primeras.

La paradoja de este proceso es que el Estado que se achica, es el actor que ejecuta este mismo proceso. Por tanto, un actor central en la implementación de políticas de gobierno. ¿Qué implicancias tiene el sello de managerialista que rodea a las segundas reformas en el campo administrativo? ¿Sobre qué bases se realizó esta reforma en términos subjetivos? ¿Qué cambió para los hombres y mujeres que se ven inmersos en las tensiones materiales y simbólicas del espacio estatal?

A los fines del presente paper interesa indagar sobre dos de las dimensiones claves que con esta se introducen, la reforma managerialista del Estado y las nociones del buen gobierno. Mientras la primera permite dar cuenta de una nueva forma de plantear los objetivos y formas de actuar dentro del aparato estatal, la segunda remite a las formas en que el Estado debe hacer sentir su presencia en la sociedad. En materia de política social ambas partes se complementan.

La noción de “governance” llega a nuestra región de la mano de los organismos internacionales (Soker, 1998; Hewitt de Alcántara, 1998; Ibarra, 2004) se presenta como canal de entrada del management economista en la esfera política que originalmente tuvo su correlato político en una de las posibles definiciones de “governance”<sup>5</sup>. Aparece una concepción del Estado como un buen administrador de sus dos recursos principales, estos son los recursos económicos y el monopolio de la coacción física. El Estado se dibuja como un órgano capaz de adoptar decisiones y hacer que estas se cumplan (Soker, 1998).

Governance traducido como el “buen gobierno”, posee un sentido ideológico implícito (Verón, 1989). Según Soker (1998) el “buen gobierno” es una perspectiva que “proporciona un punto de referencia que pone en entredicho muchos de los supuestos de la administración pública tradicional” (Soker, 1998:6). Al mismo tiempo, es una operación discursiva donde lo que se presenta como un marco de referencia funciona en la práctica como una teoría autocontenida. El mismo autor apunta que existe un acuerdo básico acerca que “buen gobierno” refiere a la puesta en práctica de estilos de gobernar en los que han perdido nitidez los límites entre los sectores públicos y privados, y

---

<sup>4</sup> Con la excepción de las empresas públicas privatizadas, el volumen neto de empleados en el Estado creció en las administraciones provinciales y municipales principalmente.

<sup>5</sup> Según Orlansky, (2000) podría haber hasta 6 definiciones posibles de gobernabilidad. Que una parte de la escuela anglosajona pretenda imponer una es una clara operación ideológica de sentido.

su ascenso, “corresponde indudablemente, hasta cierto punto, a la búsqueda de disminuciones en el compromiso y el gasto de recursos del gobierno”, aunque no desea reducirlo a esto (Soker, 1998: 5).<sup>6</sup>

Así, como marco de análisis el “buen gobierno” es definido en cuatro dimensiones donde el concepto 1) refiere a un conjunto de instituciones y agentes procedentes del gobierno, pero también de fuera de él; 2) reconoce la pérdida de nitidez de los límites y las responsabilidades tocante a hacer frente a los problemas sociales y económicos; 3) identifica la dependencia de poder que existe en las relaciones entre las instituciones que intervienen en la acción colectiva; y 4) se aplica a redes autónomas de agentes que se rigen a sí mismas.

Todas ellas tienen como supuesto el modelo pluralista norteamericano donde el Estado actúa en conjunto (o contra) una constelación de actores e intereses ubicados dentro y fuera de él; y donde el “mal gobierno”, por oposición, es aquel que otorga demasiada iniciativa y autonomía al Estado.

Stoker hace algunas críticas a la noción en tanto que la oposición entre lo que teóricamente se sostiene como buen gobierno y algunas consecuencias derivadas de su aplicación práctica con importantes tensiones a tener en cuenta. Entre ellas se destaca el hecho que 1) se produce un divorcio entre la realidad compleja de la adopción de decisiones asociadas al “buen gobierno” y los códigos normativos empelados para explicar y justificar al gobierno, 2) que la pérdida de nitidez de las responsabilidades puede llevar a evitar los reproches o buscar chivos expiatorios, y 3) que la aparición de redes que se rigen así mismas plantea problemas de rendición de cuentas. Nos centraremos en las tensiones que se observan entre dos de las dimensiones propuestas y algunas de las críticas que propone Soker.

La primera dimensión refiere al conjunto de instituciones que puedan llevar adelante las políticas sociales se ubiquen dentro y fuera del Estado. Esto tiene su correlato en las nociones de descentralización y focalización. (Haggard, 1997; Mesa Lago, 2000) Políticas sociales focalizadas en coordinación de los agentes estatales locales y las organizaciones de la sociedad civil, de entre las cuales, se privilegia la figura de las ONG. Las ONG son señaladas por las políticas de organismos internacionales como un espacio de gestión y transparencia que se opone a la lógica discrecional que este discurso otorga al Estado (Bustelo Graffigna, 2000) A su vez, al idea de descentración otorga un peso relativamente importante a lo local. Las iniciativas solo pueden proceder de la demanda. La primera dimensión de la propuesta del buen gobierno implica la posibilidad del Estado de gestionar la inyección de recursos a esta densa red de actores locales y supervisarlos sin ejercer dirección alguna o involucramiento directo. Como señala Soker (1998) el Estado es algo más que un administrador de recursos. Este tipo de estrategias plantea un divorcio complejo entre la realidad compleja de adopción de decisiones y las normativas existentes. El resultado puede ser una superposición entre una lógica burocrática y una de tipo managerialista como se busca imponer desde este tipo de modelos de gestión.

La aplicación de estos modelos como “recetas” a través de paquetes de reformas de los de los organismos internacionales se reducen al simplismo al no considerar las influencias recíprocas de los dominios económico, político y social, olvidando las peculia-

---

<sup>6</sup> Desde la década de los ochenta, se instala con fuerza de verdad la concepción del Estado como ente gerenciador. Esto se entiende a partir de la imposición del diagnóstico que redujo las causales de la crisis de los años setenta al sobredimensionado rol del Estado y su incrementado gasto público que obstaculizaba el adecuado desenvolvimiento del mercado. Este discurso que logrado posicionarse mejor en el campo de luchas simbólicas, de la mano de la llegada al poder de la derecha conservadora apuntaba directamente al fracaso del Estado quien no había sabido gerenciar correctamente sus recursos.

ridades históricas e institucionales de cada país. (Hewitt de Alcántara, 1998; Ibarra, 2004) El problema es que si el buen gobierno funciona como necesario para el éxito de estos programas, se vuelva un requisito que se anteponga a la ayuda necesaria, sin permitir construir las condiciones necesarias (y tal vez deseadas) que este supone para su desarrollo, y que otras sociedades prestan de antemano. La imposición de planes muy estructurados, lo que tienen dos consecuencias. La primera es el divorcio entre una planificación managerialista y la realidad del marco normativo formal y las usanzas de la cultura burocrática (Bluttman, 2005). La segunda refiere al fenómeno de condicionalidad (Buirra 2002), es decir, la tentación de los organismos internacionales de forzar reformas estructurales mediante el acceso a créditos que financien tal reforma y paquetes de impacto en la sociedad civil.

Aquí es útil interpelar el concepto de redes de políticas públicas. Partiremos de consideraciones acerca del modelo Marsh y Rodes. El concepto de redes de políticas públicas ha sido empleado tanto para describir como para analizar como para justificar la nueva generación de políticas públicas concebidas desde el consenso de Washington. En sí, las redes políticas pueden ser vistas como una forma de governance concebida como interacción entre actores públicos y privados en política pública, basada en una coordinación horizontal, opuesta a la jerárquica y a la de mercado. (Zurbriggen, 2004) Nosotros preferimos hablar de coordinación por dentro y fuera de los aparatos estatales antes que coordinación horizontal. Las redes políticas se relacionan con las “comunidades políticas”, y suponen cierta coordinación de intereses en el marco de sociedades pluralistas. (Klijn, 1998) Hay que tomar las nociones de comunidades políticas y redes de políticas públicas desde dos dimensiones. Se trata de seguir una estrategia de desdoblamiento.

La literatura sobre redes de políticas públicas tanto en autores como Klijn y Zurbriggen es utilizada como un armazón teórico que conduce a evitar los modelos de mercado y elites (Dahl, Schumpeter, etc) y los modelos corporativos. El Estado es visto como un espacio de poder y negociación y se acepta la intervención de actores de la sociedad civil con diversos intereses y grados de poder corporativo. Pero algunos autores también los han usado como justificación ideológica dado que supone horizontalidad. Zurbriggen hace una advertencia al afirmar que “las redes son estructuras políticas que constriñen y facilitan los resultados de políticas pero no los determinan” (2004:6) Klijn, menos crítico que Zurbriggen, pone mucho eje en el carácter de interdependencia de los agentes dentro de las redes

Una segunda dimensión proviene de esta operación de desdoblamiento. El concepto de policy networks es anglosajón y/o europeo. Describe y da cuenta de una situación relativamente institucionalizada. Zurbriggen afirma que las redes son catalizadores (o no) pero no definen ni los resultados ni las orientaciones. Nosotros creemos que si pueden hacerlo cuando el objetivo de los agentes políticos es la conformación, fortalecimiento y legitimación de la red en sí y que este objetivo, más allá de lo discursivo, corre paralelo al de inclusión social. Jacinto (2000) define que, en estas instancias, la evaluación de una implementación no debe ignorar que se trata de un proceso de aprendizaje para los agentes políticos. Klijn, por su parte, pone mucho eje en la interdependencia y su vinculación con la governance: este puede ser un objetivo secundario del accionar de los agentes. Soker además plantea una cuestión aledaña: como hacen estas redes para dar cuenta al actor estatal. Haggard (1998) refiere a esta noción de accountability. La segunda generación de reformas exige la capacidad de los agentes estatales de rendir cuentas sobre sus acciones, pero esto genera tensiones importantes en las sociedades latinoamericanas.

En un nivel más, las reformas de segunda generación implicaron la introducción del modelo de management como modelo de organización y administración de los recursos. La segunda generación de reformas buscó a la aplicación de los principios de

la calidad total y del Modelo del Management de lo Público (Nota: en adelante MNP) (Estevez, 2001; Estevez y Lopreitte; 2001) a la gestión institucional. Fue una reforma hacia adentro, un intento de imponer una lógica organizacional que contempla la iniciativa individual, la búsqueda de la calidad en cada instancia de la organización, la posibilidad de un accountability total entre otros. Más allá de los principios discursivos, esta lógica fue más un ethos, un principio valorativa antes que una fórmula seguida al pie de la letra (Estevez, 2001) Las dislocaciones entre la propuesta y la realidad del aparato administrativo en Argentina se deben principalmente al choque entre el modelo burocrático previo y la intención de aplicar estos nuevos modelos en forma de shock a través de los acuerdos Programa (Estevez, 2001) demasiados condicionados por la necesidad de solvencia fiscal. No haremos aquí un desarrollo detallado de estas dislocaciones sino que nos centraremos en las lógicas decisionales que surgen de este choque.

Una alternativa sería el estudio de un cultura burocrática que sobrevive en la forma de marcos normativo rígidos (Orlansky, 2001) o en tipos organizacionales que privilegian el mantenimiento de las posiciones administrativas por sobre la orientación de resultados, (Bluttman, 2001) pero que estos resultados no son medidos en términos de impacto de calidad sino de accountability fiscal.

Una segunda alternativa remite a concebir el espacio de la administración pública como un campo en términos bourdeanos. El campo es definido por aquello que esta en juego y consiste en una serie de posiciones relacionales en las que entran los actores de acuerdo a sus dotes de diferente capital (Bourdieu, 2001). La idea de habitus puede condensarse en un sistema de percepciones. Ambos se interrelacionan. Pero en esta instancia en particular podemos hablar una reconfiguración del campo, que es una realidad dinámica para Bourdieu. La lógica organizativa de MNP juega las veces de capital cultural y *enjuí* dentro del campo; los actores deben intentar decidir entre adaptar su habitus burocrático tradicional para preservar la definición del campo en términos ya conocidos o arriesgarse a profundizar la redefinición del mismo. Como el proceso, a nuestro juicio aún está en proceso, el emergente más inmediato es el choque entre el habitus que incorpora la historia del campo burocrático tradicional y los condicionamientos estructurales del nuevo MNP.

En este paper, nos centraremos en el estudio de tres dimensiones referidas a la forma en que se aplican estos conceptos a la gestión de recursos en el marco de una política social. Por un lado, estudiar la forma en las nociones de governance y MNP se filtran como lógica organizativa a través de la incorporación de sus principios discursivos como justificación de las acciones de los agentes institucionales. A su vez se trata de dar cuenta de un proceso de formación de redes de políticas públicas. Finalmente y como dimensión se trata de estudiar la racionalidad propia del campo burocrático, entendidas esta en términos bourdeanos.

## **II. Objetivos.**

Desde la década pasada nuestro país conoce el despliegue de una variedad de políticas de tipo focalizadas como instrumento de intervención pública privilegiado para paliar los efectos laborales y sociales producto de los desequilibrios macroeconómicos. Hasta la salida del modelo de convertibilidad hacia el inicio del nuevo siglo, el diagnóstico que sostenían las mismas era el carácter coyuntural en las condiciones de creciente vulnerabilidad de la población producto del ajuste estructural. (Salvia y Tuñón, 2002) La crisis permitió modificar algunas argumentaciones en este sentido, pero las políticas focalizadas no perdieron vigencia, aunque recogieron algunas críticas. (Gravano, 2006)

Por otro lado, el alcance de tales políticas sociales suele evaluarse en términos de sus efectos de implementación; pero existe poca evidencia empírica respecto a los pro-

cesos que atraviesan los actores institucionales involucrados en dicha implementación, que vale pensar incidirá en el éxito de la misma.

El presente trabajo pretende ser un aporte en este sentido. Concretamente se indagan las lógicas institucionales en el proceso de ejecución de una política social sobre un caso concreto. Se trata de un programa nacional de implementación a nivel local, que tiene a jóvenes de 18 a 25 años que no estudian ni trabajan como población objetivo. Se centra en la inclusión de jóvenes principalmente en talleres de capacitación en oficios, y, en menor medida talleres de participación sociocomunitaria y un tercer componente de fortalecimiento institucional de las áreas de juventud. En el marco de este trabajo, se observan las prácticas a distintos niveles de los actores institucionales con capacidad de decisión, en el orden discursivo, en la conformación de redes y la racionalidad del campo administrativo.

Tenemos como objetivo general describir las instancias decisionales y las lógicas administrativas subyacentes en la aplicación de una política pública orientada a jóvenes.

El abordaje de este objetivo invita a desdoblarse el problema en tres dimensiones de análisis complementarias, las cuales guiarán la presentación del trabajo.

La primera de estas dimensiones buscó identificar los fundamentos teóricos que justifiquen en el diseño y la ejecución del programa, con particular énfasis en la articulación entre Estado y agentes privados. Como veremos en el diseño del programa la participación de la sociedad civil se presenta como sustento de la estructura de ejecución del mismo. El lugar que esta (la sociedad civil) asume será descrita a partir de las funciones de la Organización Administradora (OA) dada su rol central en la gestión del programa.

La segunda dimensión, describe la conformación de redes de políticas públicas durante el programa en torno a la cuestión juvenil partiendo de los relatos de los actores institucionales entrevistados.

Finalmente y como un tercer de análisis que incorpora los anteriores, se presenta la última dimensión. Esta apunta a dar cuenta de la racionalidad de los actores en la construcción de redes y las decisiones de implementación de las acciones específicas del programa.

### **III. Diseño Metodológico.**

Dados los objetivos de este trabajo, se ha optado por un diseño cualitativo combinado. El estudio apunta a captar el microcosmos de relaciones sociales que se da en el espacio de tomas de decisiones, poniendo como unidad de análisis a las subjetividades. Por este motivo se requiere un diseño flexible que contemple las instancias subjetivas y las relaciones con el medio social inmediato. (Valle, 1997; Kornblit, 2003)

Se trabajará con entrevistas en profundidad y con análisis de discurso. Dentro de los diversos tipos de entrevistas etnográficas, las entrevistas realizadas aquí serán a informantes claves (Hammersley y Atkinson, 1994; Denzin, 2004) Por lo que su análisis deberá ser en dos dimensiones: serán estudiadas tanto sus representaciones como sujetos actuantes en un campo burocrático determinado, dotadas de un habitus y un interés específico al campo; así como su condición de portavoces de un discurso institucional que los define y los condiciona. Un discurso con ciertas particularidades que describiremos más adelante.

Una vez construidos estos datos cualitativos se procederá a una codificación abierta primero y axial después, y luego a un análisis en profundidad. (Valle, 1997; Denzin, 2004)

## VI. Primera Dimensión. La lógica del “buen gobierno”.

El programa tiene por nivel de aplicación el ámbito local, y es en este espacio donde sostiene su estructura administrativa en base a un conjunto de organizaciones de la sociedad civil, si bien deja espacios de intervención a los gobiernos municipales. En términos del diseño original el Documento del Proyecto define la estructura organizacional de manera que *“en el nivel provincial y municipal el ET [Equipo Técnico] del Proyecto (...) se apoyará en Organizaciones Administradoras (OA) y Organizaciones Ejecutoras (OE) y Organizaciones Barriales (OB)”*. (Documento del Proyecto). El objetivo de esto sería permitir que el programa tenga *“mucho de autonomía local”* (Oficina), sustentándose dicha autonomía en la delegación de la administración de fondos a una Organización Administradora, mientras que el Equipo Técnico (encargado de la ejecución del programa desde la esfera nacional) efectúan tareas de control mediante la aprobación o recusación de lo realizado a nivel local.

Siendo así, el nivel de injerencia de los municipios o gobiernos provinciales presta un carácter de voluntad política en la medida que se limita formalmente a la aceptación de la implementación del programa mediante acuerdo. Desde la coordinación nacional esta vinculación se describe de la siguiente manera:

*“Y el Municipio y la provincia tiene 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. Es responsabilidad de ese gobierno presentar una terna de organizaciones, una terna de referentes. Esa es la ligazón que hay a nivel gubernamental, después ya el convenio de la administración de fondos con la organización administradora”* (Oficina)

Como se va evidenciando, el rol de la Organización Administradora (OA) se releva como particularmente significativo en la ejecución del programa; de hecho a nivel local esta adquiere funciones de gestión con incidencia en la conformación del Plan de Actividades y en la aprobación de la Organizaciones Ejecutoras (OE).

*“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 (...) y la administración de los fondos destinados a la ejecución de las acciones del Proyecto (...)”*. (Documento del Proyecto)

Según se describe, tales organizaciones son definidas en su rol en primera instancia por su carácter de organizaciones de la sociedad civil, además de su perfil técnico. La actuación de la OA aparecería como instancia del sector privado que garantizaría el buen desenvolvimiento del programa con independencia de la intervención activa del Estado, quien ve reducido su accionar a un control de los procesos. Estas lógicas se postulan como aval de participación y de transparencia en la gestión.<sup>7</sup>

Aquí, cabe reflexionar sobre el accionar que se asigna a la OA. La misma, como se mencionó, esta definida en sus funciones de asistencia técnica como la administración de fondos. Siendo así, la entidad debe vincularse en forma directa con *“las Organizaciones Ejecutoras (OE) para la organización y coordinación de las actividades previstas en el PA (Plan de Actividad)”*, abarcando esto la *“revisión conjunta con las OE de los cronogramas de actividades y presupuestarios”*, así como la planificación de las activi-

---

<sup>7</sup> La idea de que la reducción del Estado permite reestructurar los desequilibrios de poder respecto a la sociedad civil, y que la sólo intervención de esta se presta como garantía de transparencia y democratización es impulsada desde los organismos de financiamiento internacional como desde otros organismos bilaterales (Soker, 1998). En el mismo sentido puede entenderse la participación de las organizaciones ejecutoras.



dades. Asume formalmente a su vez compromisos de *“asistencia técnica a las OE”, de “monitoreo en ejecución de los proyectos”, “elaboración de informes de avance solicitados por el ET”, responsabilidades de “difusión y convocatoria para el desarrollo de las actividades del PA”, y “elevación de inquietudes y demás requerimientos que puedan surgir durante la implementación del PA al ET”.* (Documento del Programa)

En estrecha vinculación a lo mencionado, se manifiesta un segundo tema, y es que los procedimientos que debe seguir la OA en la ejecución deben cumplimentarse en los términos provistos por el organismo que financia el proyecto adquiriendo obligaciones respecto a *“la totalidad de las acciones previstas en el PA”* (Documento del Proyecto). Esto implica que es ésta quien *“define las modalidades a adoptar para realizar las compras y contrataciones requeridas por cada proyecto y se hace cargo de los pagos y erogaciones necesarias para el desarrollo de las actividades”* lo cual está reglamentado por *“normas y pautas establecidas en el Manual proporcionado por el Programa”*. Esto se acompaña de una tarea contable detallada en la medida que debe recolectar y archivar la documentación respaldatoria de cada gasto, elaborar solicitudes de desembolso de cada proyecto, y efectuar la rendición de los fondos.

Sobre esta doble actividad radica el carácter central que desempeña la OA en términos de ejecución a nivel local del programa, ya que adquiere la capacidad de habilitar a otros actores sociales en su participación y en la asignación de recursos que esto implica (si bien siempre supeditado a la aprobación de Nación), considerando -por ejemplo- que una de las características del programa es que la adquisición de bienes necesarios para el ejercicio de actividades por parte de las ejecutoras quedan en disposición de estas últimas *“como para seguir funcionando”* (OA).

De esta manera, el diseño del proyecto abre a través de la Organización Administradora (y las ejecutoras) un espacio de participación hacia la sociedad civil donde se juegan supuestos de democratización a través de un reconocimiento de saberes genuinos dispuestos sobre esta esfera que permiten la construcción de una demanda efectiva (necesidades sociales en este caso). La OA va a participar como lugar de articulación a nivel local de las esferas pública y privada, con el reconocimiento social de poseer a su vez el saber técnico necesario que sustente la transparencia y la eficiencia administrativa que legitiman el accionar del conjunto.

Con el objetivo de comprender el alcance de tales prácticas, cabe preguntarse cómo operó dicha lógica en una situación concreta. A estos fines se efectuará a continuación un breve relato respecto del desenvolvimiento y alcance de tareas competentes a la Organización Administradora a nivel local, como su vinculación con el resto de los actores con responsabilidades de ejecución.

La institución que desarrolla la función de Organización Administradora se reconoce como una Organización No Gubernamental con sede en la Ciudad de Buenos Aires orientada al desarrollo de cooperativas, mutuales y ONGs, con experiencia previa de participación en otros proyectos, sus actividades principales son la asesoría técnica y la capacitación y formación.

Desde el Documento del Proyecto entre los requisitos que se demandan a las OAs (además de su característica de organización de la sociedad civil), está el acreditar conocimientos técnicos, los cuales en parte quedan definidos por su participación previa en programas similares. En el carácter preferencial de este último ítem se deja ver la necesidad de disponer de una expertise que haya incorporado la dinámica de gestión que el proyecto demanda y que como veremos incluye la capacidad de financiar costos de ejecución en el corto plazo, lo cual no está expuesto de forma previa.

Aquí comienza a definirse estas exigencias y a dibujarse la construcción del vínculo entre la OA y el Municipio.<sup>8</sup> La aprobación de la institución resulto de un proceso de selección por terna entre tres organizaciones propuestas por el gobierno local. En dicho proceso dos de las tres instituciones presentadas no calificaron con motivo de carecer de la estructura necesaria. La organización seleccionada, si bien cumplimentó este requisito, debió, según palabras de su presidente, armar una estructura administrativa dedicada al proyecto ex-post, hecho que no está reconocido en el diseño del programa (más allá de los honorarios por los servicios prestados) por lo cual la disposición previa de recursos económicos (tanto como humanos) necesarios para sostener los costos se vuelve un requisito clave que no es explicitado. En este punto se presenta uno de los elementos críticos que se evidenció desde en el total de las entrevistas, particularmente de la propia OA.

Las dificultades que la OA encontró en la gestión de fondos no fue menor, de hecho concentra gran parte del relato. El pago de viáticos es elocuente en este sentido:

*“Por ejemplo, nosotros no podemos mover efectivo, sólo podemos tener 500 pesos por semana de efectivo. El problema es que con 500 pesos no podemos pagar los viáticos de 2500 pibes haciendo los cursos. Ya tan sólo ponele que sean un peso en lugar de 1,25; 2.500 pesos de sábado a sábado, de lunes a lunes. Era imposible. También tuvimos reuniones, presentamos notas y nos autorizaron a abrir un rubro, como una caja de viáticos, fondo rotatorio de viáticos al margen de la caja semanal de los 500 pesos. (...)En el manual (...), eso no está. 500 pesos. ¿Y yo como hago para pagar con 500 pesos los viáticos de todos los chicos?” (OA)*

*“Sabido además que en el Interior los colectivos son más caros que en la Ciudad de Buenos Aires, que son esas pequeñas cosas. (...)Esa es la realidad concreta, real y que está ahí. Claro después bajar el criterio que esta ahí... no cierra porque la realidad nos marca eso”. (OA)*

Los actores reconocen que *“el procedimiento marca pasos, pero a veces esos pasos no tiene los mismo tiempos que marca la realidad de las personas que participan, de los docentes, de los alumnos, de los capacitados (...) los comercios” (OA)*. Estos quiebres entre las formas y el hacer empujan a la OA a atravesar un conjunto de desventuras a sortear: una caja chica demasiado restringida para gastos cotidianos (como fue el citado caso de los viáticos), o un sistema de compras que demandaba licitaciones *“con todas las normas de una licitación privada”*, o compulsas con la obligación de darle prioridad a los proveedores de la región, en su mayoría pequeñas y medianas empresas.

*“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 poner ese costo de la obra, de los precios, de la licitación del precio del comerciante”. (OA)*

*“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 (organismo financiador). 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.” (OA)*

Esa realidad distinta a la de otras sociedades donde la acción puede ajustarse a la norma no deja de ser deseable. Si bien en esta sociedad, las tensiones respecto al marco sobre el cual se despliegan las relaciones (comerciales en su mayoría para el caso) y el cumplimiento de procedimientos según normativas legales existentes (como es el llamado licitaciones según estipula la ley, o la regularización de una locación de servicio asociada al requerimiento de una factura por dictar clases a un docente, etc.) necesarias para el uso eficiente de los recursos, parecen cuestionadas desde una rea-

---

<sup>8</sup> Esta cuestión en particular será abordada con mayor detalle hacia el final del apartado y se constituirá en tema específico de la segunda dimensión de análisis.

lidad que se impone. A sí mismo, la crítica se presenta como constructiva a fin de salvar la brecha y demostrar que la transparencia en la gestión es factible, aunque se soliciten algunas consideraciones.

*“ (...) el tema de la simplificación de los procedimientos en base a ajustar cosas que se van dando. Porque la simplificación lo que facilita es la transparencia. Cuando los trámites son más engorrosos, más procedimientos complicados hay en el medio, menos transparente es. Porque más trabas a la transparencia. Entonces me parece que la simplificación ayuda a la transparencia y a la eficiencia en la ejecución del programa”. (OA)*

Esta afirmación no sólo remite a reclamos sobre las demandas en el procedimiento a seguir, también apelan a un reconocimiento en las dificultades técnicas y estructurales de asumir tal dinámica.

*“El tema es que uno acá se da los choques con la realidad. Las exigencias del (organismo financiador) en algunos aspectos, si bien creo que es razonable que exijan... Me parece razonable que exijan cierta transparencia en las compras, me parece que esta bien. Lo que pasa es que para realizar como corresponde esas exigencias del (organismo financiador), hace falta una estructura administrativa, tienen un costo, que en realidad el (organismo financiador) lo reconoce bastante poco (...)” (OA)*

Esas “exigencias” son los procedimientos que desde el ente financiero se imponen y que pautan la forma de administrar y ejecuta los fondos del programa, y que en la práctica concretan ponen en tensión los supuestos discursivos implicados, donde esta forma de gestionar debe garantizar transparencia tanto en uso de los recursos como en el buen desempeño del programa, y eso es algo que debe preservarse según se desprende de lo dicho.

Existe consenso en este punto, entre todos los entrevistados. Desde la Oficina esto se reconoce así mismo como una distensión del programa en su diseño original y algo a modificar por que en sus consecuencias afecta la eficiencia del mismo, tal como había afirmado la propia OA. Concretamente se afirma:

*“Y principal el tema de la organización administradora , no la podes tener trabajando gratis. Porque los 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.” (Oficina)*

Igualmente el esfuerzo encontró réditos para la ONG, más allá de lo económico. Frente a la pregunta de que aportó en experiencia el programa a la organización la respuesta es concisa: *la ejecución presupuestaria de un programa, es gestionar.* (OA)

*“Aparte nuestra intención desde la OA era demostrar que se puede ejecutar y que además se puede ejecutar con transparencia, que se puede ser eficiente en al ejecución de los recursos que se tiene. Bueno, me parece que eso lo hemos conseguido bastante.” (OA)*

El desgaste que represento una gestión que mal se llevaba con la realidad sigue en pie como un escollo necesario a merced de salvar la transparencia y la eficiencia en la administración de recursos como argumentos válidos. Este acople entre el discurso que se sostiene desde el documento del proyecto y la organización administradora, redundaba en la capacidad que ésta ha tenido al poder demostrar a un tercero (tal vez la sociedad, tal vez el Estado, tal vez el ente financiador) que pueden enfrentar (con transparencia y eficacia) un nuevo desafío.

*“Una de las últimas reuniones de la comisión directiva del centro evaluando el esfuerzo del año pasado y de parte de este del programa: el planteo que surge ahí ¿cuál es? En realidad tenemos todo este conocimiento, la estructura armada y sería muy bueno para la (OA) tener un Programa 2”.*

Lo que queda pendiente es que ese otro reconozca dichas capacidades, elemento indispensable en la estructura de gestión que plantea el programa. Ahora bien ¿se reconocieron dichos logros? Y si no, ¿por que no?

Los relatos de las contrapartes institucionales son claros acerca de la posibilidad de obviar la instancia de la ONG de cara a la continuidad del programa.

“- Pero el municipio y la provincia, ¿no tienen una labor de ejecución?

- *Si quieren. Obviamente nosotros siempre incentivamos la participación al máximo porque en eso va un poco el éxito y/o el fracaso del programa.*” (Oficina)

*“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.”* (Municipio)

*“Lo que también es criticable es este criterio de que una ONG son estructuras que también con ciertos atravesamientos, que muchas son kioscos rizomas de ciertos actores que están trabajando en un lugar y al mismo tiempo están trabajando en otro. Eso es así. A nosotros nos entorpeció este dispositivo pero comprendo que apunte a evitar mayor nivel de discrecionalidad en otros espacios en donde por ahí no hay una cuestión tan transparente”.* (Municipio)

Desde la Dirección Nacional las OA aparecen como necesarias pero no suficientes. De esta forma, según lo relatado se sugiere que la dimensión estatal tiene un peso decisivo en el éxito del plan entrando en aparente contradicción con el diseño original (y los supuestos ideológicos). Esto se evidencia por la confianza depositada en los gobiernos locales y en el reconocimiento que las ONG encontraron en el desempeño. Los actores locales por su parte, denotan la falta de eficiencia de la intermediación de la ONG, respecto a los tiempos administrativos, tiempos vinculados al desembolso de fondos. A pesar de esto, y como se puede observar en el último relato, no se cuestiona las bases del Programa, en la medida que la inclusión de ONGs aparece como un elemento que garantiza cierta transparencia y participación, no obstante los efectos distorsivos para con este municipio. El análisis encuentra su propio límite. La sociedad es compleja y sus organizaciones están atravesadas por esa complejidad, ¿por qué las organizaciones de la sociedad civil serían por definición más eficientes que las organizaciones públicas?. El cuestionamiento se detiene en el punto en que el municipio desea hacerse para sí de ese discurso, y la idea de transparencia y eficiencia siguen intactas, incluso reforzadas porque llego la hora en que el municipio de muestra de ello.

Cabe hacer dos reflexiones respecto a esta dimensión. La primera refiere a los vacíos con respecto a la definición de qué es administrar. Mientras el Documento del Proyecto lo limita a un listado de tareas complejas y supone la tenencia del *know how* necesario en la experiencia previa, el no reconocimiento del disloque entre la propuesta formal y el sustento empírico del que se ha basado. Es decir, se da por supuesto una relación dinámica entre sociedad civil y Estado propia de algunos países que conforme a su desarrollo histórico privilegian el primer término por sobre el segundo. (Haggard, 1998; Sassen, 2001).

La segunda reflexión retoma este punto a partir de choque entre las lógicas de *accountability* y legitimidad política (Haggard, 1998). Bajo el supuesto implícito que arrestan estos programas de “bueno gobierno”, la reducción del Estado a un rol de administrador de recursos, asume que nadie se disputa por ellos. En este punto, el análisis de los supuestos discursivo de la propia OA y los actores institucionales evidencia la presencia de una retraducción de las luchas por la legitimidad dentro del campo burocrático definidas ahora en torno a la asignación de roles en la administración de recursos. Así *accountability* es también legitimidad desde lo local hacia lo nacional, y desde lo nacional hacia lo internacional. Debemos interrogarnos, entonces, sobre el tipo de vínculos se establecen entre estos roles.

## V. Segunda Dimensión. La construcción de redes de políticas públicas.

Como se señaló, en este programa ya desde su diseño como en su ejecución efectiva, se debieron articular instancias nacionales, municipales y de la sociedad civil en un proceso que presentó particularidades.

El eje entre organizaciones de la sociedad civil y Nación que trazaba originalmente en el documento del proyecto se debió complejizar a nivel local en una relación entre la OA y las OE mediada por Municipio. Por su parte, la OA elegida prestó su estructura y su currículum y tuvo un rol activo respecto a las tareas de compras y de rendiciones de cuentas fundamentalmente, mientras que a nivel territorial el trabajo fue ejecutado por una organización de base, de la que el mismo referente y el Director de la Oficina de Juventud del Municipio son miembros.

En verdad, la organización de base funcionó como correa de transmisión del programa, pero hubo un segundo nivel más allá de articular la mejor forma de llegar a la población objetivo.

Aquí nos vamos a detener en el tercer componente del programa: el fortalecimiento institucional. Es la vedette en todos los niveles. En este punto no hay disidencias, todos los actores reconocen que fue el componente que mejor funcionó de los tres propuestos como objetivos. La pregunta que cabe entonces hacerse es hasta que punto este no fue el principal objetivo de su accionar, teniendo como hipótesis que el fortalecimiento institucional puede significar además la construcción de redes políticas (Klijn, 2002; Zurbriggen, 2004).

Empezaremos a reconstruir el proceso a través de los relatos de los actores, yendo del nivel nacional al nivel municipal. Para esto, destacaremos que se dan tres procesos conjuntos en que cada instancia: a) la legitimación de la problemática juvenil como instancia para el “reclamo” de recursos, b) el acoplamiento de los objetivos del plan a la estructura administrativa ya existente, y c) el acceso a los recursos que el mismo programa distribuye y el empoderamiento material de las organizaciones.

En la Oficina, la cuestión juvenil adquiere la forma de un discurso universal que se inviste de un sentido social que lo hace aparecer como “dado”, pero el propio informante clave reconoce que la cuestión juvenil jugó las veces de excusa para que la Oficina pudiera posicionarse dentro del campo.

*“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”. (Oficina)*

Aquí el relato sostiene que se buscó el 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. Para la Oficina, como para el resto de los actores, la instalación de la cuestión juvenil a nivel de agenda permitía hacerse del giro de un fondo remanente en el marco de un plan mayor hacía lo que antes era sólo una oficina ministerial. Así el 2004 fue el año de la explosión:

*“...aparece el programa que arranca en la segunda mitad del 2004 pero que implica un cambio cualitativo y cuantitativo por eso (...) Y marcó un quiebre, un cambio importante porque se*

*puede la Dirección se pudo equipar en recursos materiales y humanos. Creció un montón la planta, más del doble te diría (...) Como que se empezó a posicionar fuerte la dirección por su trabajo y esto se consolida definitivamente en el 2005 , con la consolidación del plan ” (Oficina)*

A partir de este año y con la ejecución de este plan, no sólo se posiciona mejor la Oficina, sino que tienen acceso a recursos que permiten su equipamiento. Federico hablará de consolidación, pero sobretodo de expansión de recursos humanos y materiales, los que aseguran la capacidad de gestión. Este crecimiento tiene el efecto de poder posicionar la dirección a través de la capacidad de gestión.

Para la OA y siguiendo el diseño que plantea el documento, la red es una vinculación entre al sociedad civil y el Estado. Cuando la definen, en su discurso oficial, ella se excluye de tomar parte y deposita la responsabilidad en el Municipio.

*“ 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 esta 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”.* (OA)

El municipio es definido por la propia OA como la cabeza de una red de basamento local y en la cual el municipio tiene una función de dirección. La red se ha capacitado en recursos materiales y humanos y la responsabilidad del municipio es direccional ese entramado. Pero hay más.

*“Me parece que eso es clave. Obviamente los organismos públicos, estatales..pero el que está más ahí, el que está, el que los tiene al alcance de la mano . El que está todos los días con las ejecutoras, con los chicos, con los docentes es el municipio. Entonces me parece que el municipio puede potenciar eso porque se han generado relaciones, contactos vinculaciones ..Nada.”* (OA)

Aparece nuevamente como justificación el basamento local. Esto se relaciona con el punto anterior, donde *lo local* es definido como el espacio de generación del empowerment. Aunque se sigue sosteniendo los mismos argumentos anteriores introduce la dependencia económica. Así revela que es una red local dentro de una red vertical a nivel nacional. Esta es la propuesta viable según la OA. Pero hay más.

Mencionábamos la articulación entre la estructura existente y los objetivos del programa. Así como, por un lado, el discurso oficial de la OA resta importancia a su involucramiento en la naciente red, por el otro, busca que las organizaciones y los jóvenes empoderados se articulen en cooperativas a través de uno de los objetivos que el programa plantea y resta ejecutar, los Fondos de Iniciativas Productivas (FIP).

*“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”* (OA)

Nótese la fuerza de la metáfora empleada: el circuito que cierra perfectamente. Un circuito se diferencia de un círculo porque si bien ambos están cerrados sobre sí, el circuito da la noción de fluidez. Para esta OA, la cuestión de reinvidicación de las cooperativas es clave. Articulará los recursos a sus propios fines, busca formar una red

propia, articulada a la red que debiera reforzar el municipio.

Para el referente provincial y las autoridades de Juventud del Municipio, esta es la instancia clave: demostrar la capacidad de gestión. La legitimidad de la cuestión juvenil es sólo el inicio:

*“O sea que fue un programa que ayudó al fortalecimiento institucional de la Oficina de Juventud y también de las ejecutoras, eso también es algo a rescatar. 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.”* (Municipio)

En el caso del Municipio, la conformación de la red adquiere otra dimensión. Si para la Oficina se trataba de poner en la agenda la cuestión juvenil; el área de juventud ya gozaba de alguna legitimidad propia en el municipio. El desafío del municipio fue poner en consonancia las propias líneas del municipio con los recursos que ofrece un plan de este tipo.

*“El Plan 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 la Oficina de Juventud, para cualquier oficina de juventud en cualquier lugar es una herramienta bastante potente. Ahora la instrumentación es bastante compleja, cada caso tiene su complejidad: tiempo energía recursos y lleva una relación muy estrecha entre los distintos actores que se ponen sobre la mesa inclusive el representante de la Oficina. Entonces hay que combinar”* (Municipio)

Este último extracto pone de manifiesto la tensión entre un recurso que habilita a realizar política a la necesidad de coordinar, o sea de adaptar las expectativas propias a los planes oficiales. Nótese que la valoración positiva refiere a los recursos disponibles.

A lo largo de este recorrido hemos visto como se articulan redes de políticas públicas en torno a la problemática juvenil. En primer lugar, debemos retomar los tres puntos que se presentaron al principio. Como sugerimos en nuestro segundo objetivo específico se trata de describir la construcción de una red. Ya indicamos que los enfoques de redes de políticas públicas suelen describir más como estas funcionan que como se construyen. En este caso, pondremos atención precisamente en eso. Ya que se trata de un cambio cuantitativo y cualitativo en la implementación de políticas en el marco de las reformas de segunda generación (Calle y Estévez, 2001; Estévez y Lopreite, 2001).

Toda red parte de articulaciones de diversos actores en torno a recursos disponibles para acciones políticas. En este punto fue muy importante la legitimación en dos sentidos: el primero fue dentro del propio campo de las políticas al poder identificar a la juventud (socialmente excluida) como población objetivo del programa. Legitimar, es decir, construir discursivamente a una población en situación de vulnerabilidad fue un paso esencial que dio la Oficina para poder acceder a esos recursos. Y para ello se articuló con Direcciones provinciales y municipales que ya habían logrado introducir el tema en la agenda local. Para la OA tuvo que buscarse una vinculación lateral.

Pero además la legitimidad de este accionar ya venía dada por el tercer componente del programa: el fortalecimiento institucional. Es decir, que una parte de los recursos disponibles del programa fueron destinados para equipar materialmente y formar recursos humanos para esta red.

*“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.”* (Municipio)

El referente pone el acento en un equipamiento material que mejora ampliamente los recursos de las organizaciones. Las OE fueron en palabras del presidente de la OA,

“las grandes ganadoras” de este plan. Y lo fueron por la posibilidad de equiparse con recursos materiales. De esta forma, la legitimación de la cuestión juvenil y el empoderamiento material confluyen en el componente de fortalecimiento institucional. Tanto en el sentido material de adquisición de recursos (tales como computadoras, maquinarias, etc.) como en la legitimación de funciones de asistencia a una población objetivo ahora ya definida y legitimada por su condición de vulnerable.

Aún más, volviendo sobre el segundo eje de análisis, la adaptación de las estructuras administrativas ya existentes al marco del programa, esta estrategia en sí denota la formación de la red como vínculo entre sujetos e instituciones. Formalmente implicó que recursos humanos y materiales fueran puestos al servicio de este plan. Una articulación importante que se inscribe en una lógica mayor, una lógica de vínculos:

*“Si, yo creo que fue mucho más fuerte en la generación de esta red. En la institucionalidad de la problemática juvenil en todas estas áreas que se crearon y que hoy son actores que demandan políticas. Por ahí no a la dirección pero que van a salud, a trabajo, a educación. Que quizás no estaba antes del programa, tan movilizado explotó un poquito con el programa y con estos recursos que andaban disponibles y que los podías bajar al municipio con más facilidad en la medida que tenías un área de juventud. 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. Que por otro lado se ha generado redes con estas organizaciones, vínculos con empresas. Cuestiones que exceden y trascienden al programa”. ( Oficina)*

El relato es clave. El programa pareció servir más a la generación de la red a nivel extraoficial. Es decir, su propio diseño y la implementación sirvieron para hacer más fuerte esta red antes que reforzar las instancias oficiales. Y que tales cuestiones exceden al programa en sí. Ahora se supone que la experiencia de ejecución deja un conjunto de vínculos, de instituciones que no sólo han tomado contacto sino que tal vez tengan el know how de trabajar en planes de este tipo y que han podido adaptar sus estructuras. Esto último obliga a volver sobre nuestro marco teórico, ahora con un sentido más crítico.

Con referencia a la relación entre governance y redes de políticas públicas, Zurbriggen sostiene que “la introducción de los “policy networks”, es una forma de reconocer que las políticas públicas emergen de la interacción entre actores públicos y privados, aceptando que el Estado, no es actor dominante en los procesos de elaboración e implementación de políticas.” (2004:9) Esto es muy importante. Decíamos que uno de los fundamentos teóricos de la aplicación del plan era la idea de buen gobierno asociada a la governance, donde el impulso, diseño e implementación de políticas públicas ya no parte de un centro estatal sino que resulta de la confluencia de actores privados y públicos en redes que son parcialmente informales. La teoría de las policy networks confluye en esto. Sin embargo, en su proceso de construcción en nuestro estudio de caso encontramos que estas redes se articulan sobre recursos internacionales que sólo pueden bajar por intermediación estatal. La literatura sobre redes de políticas públicas tiene el objetivo manifiesto de describir la construcción de políticas en sociedades modernas plurales con ejemplos propios de la Unión Europea. Aquí hemos interpelado esta teoría en un sentido deconstructivista. Alumbrando pero también echando sombras. Las redes de políticas públicas son el modelo implícito que se trata de imponer desde el discurso de organismo internacionales. Los actores entienden las reglas de juego y se pliegan dando lugar a esta red informal pero con una innovación que no debe dejarse de señalar: No hay descentración horizontal como se piensa teóricamente. El Estado nacional y municipal sigue manteniendo algunas de sus formas jerárquicas verticales. Zurbriggen (2004) ya menciona esto con respecto a la intermediación de un governance global en donde los organismos internacionales juegan su parte. Los supuestos teóricos del análisis convergen con las condiciones sociales de producción del discurso.



En este sentido, la literatura teórica tiene un correlato en el know how que pretenden introducir el organismo internacional.

La construcción de redes de políticas públicas en torno a la cuestión juvenil es un acto fundacional en sí de la problemática dentro de la agenda y de la legitimidad de los actores a participar en el reparto de recursos materiales para ejecutar determinadas políticas. Esto está inscripto en el campo donde actúan. Dicha cuestión es abordada en el próximo apartado.

## **VI. Tercera dimensión. La racionalidad de los actores.**

En esta parte, las coordenadas de análisis tomarán más en cuenta las subjetividades involucradas. Se trata de ver la relación entre las instancias decisionales y las lógicas administrativas como inscriptas en un campo determinado con un habitus e interés particulares (Bourdieu y Wacquant, 2005). La complejidad de esta dimensión de análisis nos invita a poner dos paradigmas en tensión tratando de dar cuenta de los aspectos de esta racionalidad específica en las redes conformadas. Por ello las coordenadas sugeridas por Bourdieu nos llevarán a describir una racionalidad que se ajusta a un campo cambiante y dinámico. Pero también un habitus que incorpora la historia del campo en particular y de la formación social en general. A su vez, las coordenadas propuestas por Blutman (en Estevez, 2001) en su estudio de los tipos culturales aportan por su lado elementos importantes. La predominancia de un tipo cultural más orientado a la conservación de su estructura que a los resultados mismos del programa es un eje de análisis importante.

Volvamos a nuestros actores. En la Oficina, el origen del plan estuvo en lo discursivo atado a la construcción de la cuestión juvenil como elemento en la agenda de intervención social. Pero la lógica política fue también de apropiación de recursos materiales.

*“Fue un préstamo de 10 millones dólares, que en realidad son unos fondos remanentes. 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.”* (Oficina)

Entiéndase que cuando decimos apropiación no se trata de usurpación para fines particulares, sino de construcción de una visibilidad política. Dentro del actual campo de políticas sociales, las posiciones relacionales se articulan de acuerdo a los recursos que se manejen. El relato es de por sí concluyente: eran fondos remanentes. Reclamarlos y canalizarlos, era posicionarse en el campo y lograr el reconocimiento frente a otras áreas:

*“Me parece que el tema de la ejecución del plan nos 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.”* (Oficina)

Este párrafo es claro. El monto de lo ejecutado no es lo más importante sino la presencia simbólica del mismo que les permite a esta Oficina tener un peso relativo, una visibilidad. Se trata de un campo donde la gestión es medida sobre la capacidad de disponer y ejecutar presupuestos. El director del área de juventud del Municipio también habla de esta visibilidad.

*“El área de juventud .. Bueno, lo que te decía fue el programa que nos dio esa experiencia esa visibilidad a través de la gestión.”* (Municipio)

La visibilidad de gestión nos introduce en otra cuestión. La visibilidad de gestión implica demostrar que las estructuras existentes que se han acoplado al Plan y han cum-

plido con los requisitos de eficacia y eficiencia, como fue el caso de la OA. De las contribuciones de todos puede encontrarse un rasgo común que se articula con el punto anterior: los “excelentes” resultados en el componente de fortalecimiento institucional. Pero ¿Y la población objetivo? Aquí no corresponde hacer un análisis de impacto pero sí destacar una operación de construcción de la problemática de la vulnerabilidad juvenil. Una operación que no es menor si se toma en cuenta el campo en su conjunto. El documento apunta a la inclusión social de los jóvenes.

*“ el plan tiene que ver con la inclusión, esta palabra tan grande que a veces puede significar tan poco, pero de 18 a 25 años que no estudiase ni trabajase.(...) O sea el programa estaba orientado a jóvenes en situación de vulnerabilidad . O sea que si uno estaba llegando bien..vulnerables eran todos.”* (Oficina)

Cómo puede notarse en este extracto, ya desde su planteamiento, la idea de inclusión social resulta más un golpe de efecto que una meta en sí. Bajo el criterio de vulnerabilidad la población se extiende. Por ello ya desde el programa, si los términos de peso eran vulnerabilidad y exclusión, los lineamientos del organismo internacional ya conllevan una “definición operativa” dentro del programa: la empleabilidad.

Cómo señala Pérez (2005), el término empleabilidad posee raíces históricas en el siglo XX donde su peso y significado va variando. Aún en el presente, hay muchos aspectos en discusión. Pero para estos funcionarios, el término adquiere un único sentido: mejorar las posibilidades de los jóvenes de adquirir un empleo. Según la Oficina en cada caso, un 70 % del presupuesto debía ir en las líneas de capacitación en oficios, en la práctica pudo haber sido de un 50 % pero estaba implícito que era la línea principal.

La empleabilidad, en la forma de mejoramiento del capital humano bajo la forma de la adquisición más o menos práctica en talleres de ciertas habilidades relacionadas con oficios demandados localmente, se vuelve un objetivo asequible dentro del campo. Asequible por dos razones. Primero porque se inscribe en la modalidad de intervención limitada que traen estos planes. Se ajusta a criterios administrativos más o menos rastreables. Pero sobre todo y como señala Haggard (1998) accountability. El número de talleres y los inscriptos son resultados exhibibles. Y esto se relaciona con la segunda razón. En el proceso de construcción de redes, el volumen de gestión es indicador de poder económico y simbólico dentro del campo.

En los niveles debajo de la Oficina, el plan es directamente reconocido como apuntando a la empleabilidad con las siguientes expresiones:

*“Si, en lo que se refiere a políticas específicamente para la juventud encontramos que en los ejes en los que más nos estamos parando o estamos tratando de accionar se refieren a todo lo que tiene que ver con al empleabilidad en su concepto más amplio desde la educación para el empleo y desde la inserción laboral concreta...básicamente es un eje de los que más fuerte estamos trabajando”* (Municipio)

*“se decidió que el programa iba a apuntar fuertemente a lo que tiene que ver con la cuestión de empleabilidad y las actividades socio-comunitarias que habíamos ejecutando, obviamente, que si bien son importantes, la idea es que también estén vinculadas con la cuestión empleabilidad , que sean actividades para vincular a los jóvenes, para hacerlos acercarse a las instituciones y a partir de ahí, ofrecerles la capacitación y la vinculación con los estudios”* (Municipio)

Ambos extractos, sobretodo el último, dan cuenta de cómo se prioriza la empleabilidad por sobre los otros objetivos en forma discursiva. En este sentido se reclamó una empleabilidad más amplia que se vinculará con las actividades de orientación vocacional que ya ofrecía la Dirección de Juventud del Municipio. Pero dentro de nuestro estudio ¿qué implica esto?

Volvamos a nuestras coordenadas teóricas. Decíamos desde Bourdieu que estos actores figuran en un campo determinado (sistema de posiciones relacionales) dotados de un habitus que se corresponde con este campo y con un interés específico que defina las alternativas de posicionamiento dentro de ese campo. El campo de desarrollo de políticas sociales se encuentra en un proceso de reforma y mutación. El sistema de posicionamientos está siendo atravesado por una lógica decisional en donde se impone la orientación a resultados. Esto tiene que ver con la imposición del modelo del Nuevo Management de lo Público, pero más que una modalidad concreta se ha vuelto una especie de *ethos*, (Estévez, 2001) un discurso que legitima prácticas. Desde los propios actores emerge una lógica de *accountable results*, es decir resultados que puedan ser cotejados rápidamente, más allá de su verdadero impacto.

*“En cuanto al impacto que puede llegar a tener en el joven que participa, eso me parece que requiere de una investigación de seguimiento de esas experiencias” (OA)*

*“Y una de las debilidades más grandes que tiene el programa es que el programa llega hasta el día en que el pibe terminan el curso de oficios. Hasta ahí llegó el programa. Faltó una red de vínculos que estuviera antes del curso y que continuara...” (Oficina)*

Otro dato importante es que el número de beneficiarios que se cuentan en la rendición de cuentas frente a los organismos internacionales son los inscriptos. Es decir que los informes oficiales dan cuenta de cuantos fueron inscriptos independientemente de las deserciones. Esto podría ser considerado como sumamente descuidado, al menos. Pero en verdad debe ser sopesado dentro de la lógica del campo.

Este se acomoda bajo una lógica decisional que se basa en un know how derivado del nuevo management de lo público. Lo que los actores exhiben como interés específico es demostrar su capacidad de gestión y participar en el reparto de recursos a canalizar hacia la sociedad civil. La administración de recursos no sólo es capital económico para ellos, sino además capital simbólico y político. Y a partir de la obtención de estos capitales, reposicionarse. La nueva lógica managerialista es expresada en términos de manejo eficiente de recursos, encubriendo un proceso de luchas de poder simbólico por ocupar las mejores posiciones dentro del campo. Aún así la lógica decisional no es plenamente managerialista.

El habitus es un sistema de disposiciones y percepciones, pero también tiene la historia del campo incorporada. La historia del campo nos habla de un modelo burocrático weberiano cuyas lógicas aún persisten. Persisten y se entremezclan en las tensiones que el campo genera. Tensiones que definen el campo y la forma en que los actores lo perciben. En el campo están en tensión el habitus de la historia incorporada y el habitus del saber práctico que impone el nuevo know how. Esto es patente cuando el programa, a poco de finalizar será replicado con recursos propios, eliminando la intermediación de la OA. Este hecho es saludado por los funcionarios de todos los niveles como un paso hacia una mayor eficiencia pero encubre también la necesidad de centralizar recursos en el aparato estatal y tratar de configurar las luchas dentro de redes propiamente estatales.

Pero hay más. Esta lógica se complementa con el proceso mismo de redefinición del campo. Tan fuerte y tan importante es para los actores esta tensión entre el viejo modo y el nuevo know how, que su interés plenamente racional se vuelve al campo mismo. En otras palabras, la racionalidad de estos actores estatales está volcada al interés de configurar el campo mismo de las políticas sociales por sobre la vinculación con la sociedad. Por ello, el objetivo de fortalecimiento institucional es un éxito. Como dice Bourdieu, los expertos sólo se plantean problemas que pueden resolver. Blutman (2001) define tipos culturales dentro de la administración pública y distingue aquel en que predomina la orientación hacia los resultados por sobre la orientación hacia la planta (en Estevez, 2001:135) Orientación alta a los resultados es visibilidad de gestión por

sobre la construcción de una tecnocracia más estable. Con un predominio del personal político por sobre el de carrera (Orlansky, 2001), el campo depende de una cultura de resultados. Pero estos resultados son metas en las que todavía predomina la eficacia y la eficiencia, es decir, el manejo de los recursos por sobre el impacto.

## VII. Conclusiones preliminares.

Brevemente pueden resumirse aquellos elementos centrales que en base al trabajo desarrollado sobresalieron en el proceso de implementación de la política social.

En primer lugar, la aceptación (implícita o no) de cierta ingerencia de la sociedad civil en la ejecución de las políticas públicas parecer ser un elemento a rescatar. Tal vez los mayores impedimentos en alcanzar una articulación legítima entre las esferas públicas y privadas radica en la ausencia de un debate que postule efectivamente el alcance y las formas que esta debiera asumir en una realidad como la argentina y la de una localidad concreta como es este municipio.

En segundo lugar, y continuando con el sentido de lo expuesto, no debiera desestimarse una orientación mayor hacia la consolidación de redes y la construcción de un *know how* como objetivos válidos dentro de dichas políticas o en un marco específico, dado que esto repercutirá como consecuencia sobre el impacto alcanzado. Es que como se vio, al negarse la dependencia necesaria entre distintas dimensiones, y así querer encubrir los debates en torno a la construcción de poder (tras las nociones de transparencia y eficacia), estas lógicas deben (o pueden) ocultarse discursivamente, dado que subsisten por encima de las administrativas llegando a invertir la prerrogativa que formalmente postula la política social, esto es el mejoramiento en las condiciones de vulnerabilidad de la población.

En tercer lugar, y como una dimensión agregada de las otras dos es necesario reconocer esta tensión entre la historia del campo incorporada en el habitus (el modo burocrático) y la nueva lógica que se impone sobre bases materiales (el reparto de recursos) y la calificabilidad sobre la base de la visibilidad de gestión. La pregunta es necesaria: ¿pueden las redes de políticas públicas volverse un campo en sentido burdeano, definido ahora sobre las bases ideológicas de lo que se define como buen gobierno? ¿Debe plantearse, al menos, una discusión de valor sobre esto?

A partir de aquí, los cuestionamientos que suelen hacerse a los programas de políticas focalizadas por presentarse como recetas dadas, se redimensionan. Los requerimientos de renunciar a la tecnificación (materializada en figuras de consultores y técnicos como únicos referentes autorizados) o al análisis por separado de la reforma institucional y política macroeconómica y orientarse a un análisis conjunto que no disocie las dimensiones política y económica, devuelven responsabilidades a estas sociedades y sus gobiernos de hacerse eco del debate, decidiendo la forma en que quiere insertarse en el economía globalizada definiendo objetivos e intereses propios.

## VIII. Bibliografía.

- Bourdieu, P. (2001) "Algunas propiedades de los campos", en "Sociología y Cultura", Ed. Grijalbo, México.
- Bourdieu P. y Wacquant L. (2005): "Una invitación a la sociología reflexiva", Siglo XXI Editores, Bs. As.
- Buira, A. (2002): "An analysis of IMF conditionality" (mimeo).
- Bustelo Graffigna E. (2000). "El abrazo. Reflexiones sobre las relaciones entre el Estado y los Organismos no Gubernamentales", 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.

Denzin K. "The reflexive interview" , en Qualitative Research, Vol 32, Londres, Sage, 2004.

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 A. y Lopreite D. (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.

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.

Gravano (2006). "La Lata. Los imaginarios urbanos y organizacionales en el desarrollo estratégico" Mimeo.

Haggard S. (1998): " La Reforma del Estado en América Latina" , en Revista del CLAD Reforma y Democracia, No 11, Junio de 1998, Caracas.

Hammersley , Martyn y Atkinson, P.(1994): "Etnografía. Métodos de investigación", Barcelona, Paidós, 1994.

Hewitt de Alcántara, C. (1998) "Usos y abusos del concepto de gobernabilidad", en Papers de Formacio, Num 50, octubre de 1998.

Ibarra, D. (2004), "Los laberintos del orden internacional: la importación de reformas", en Revista de la CEPAL N° 82, Santiago.

Kornblit, A. (2003): "Métodos cualitativos en Ciencias Sociales. Modelos y procedimientos de análisis", Ed. Biblos, Buenos Aires.

Mesa Lago, C. (2000), "Desarrollo social, reforma del estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", Serie Políticas Sociales N° 36, CEPAL, Santiago de Chile,

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.

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.

Perez, P. (2005): "Los sospechosos de siempre. Los desocupados de larga duración en Argentina y su (in)empleabilidad.", Mimeo

Salvia A. y Tuñón I.(2002): "Los jóvenes trabajadores frente a la educación y el empleo en la Argentina post Reformas estructurales", Serie PROSUR , Fundación Friedich Ebert, Santiago de Chile.

Sassen, Saskia (2001): ¿Perdiendo el control? La soberanía en la era de la globalización. Barcelona, Ediciones Bellaterra.

Soker G. (1998): "El buen gobierno como teoría: cinco propuestas", en Papers de Formació, n° 50, octubre de 1998.

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

Valles, M. "Técnicas cualitativas de Investigación Social", Síntesis, Madrid, 1997.

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