

## **Socios en la Aventura. Acerca de los procesos de Implementación del Programa Incluir.**

Molina Derteano , Pablo, Fraguglia Luciana y Lozano , Gabriela.

Cita:

Molina Derteano , Pablo, Fraguglia Luciana y Lozano , Gabriela (2008). *Socios en la Aventura. Acerca de los procesos de Implementación del Programa Incluir*. En *Jóvenes Promesas, Trabajo, educación y exclusión social de jóvenes pobres en la Argentina*. Buenos Aires (Argentina): Miño y Dávila.

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/pablo.molina.derteano/51>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/p4wr/dv7>



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>.

## "Socios en la aventura"

### Acerca del proceso de implementación del Programa Incluir

PABLO MOLINA DERTEANO, LUCIANA FRAGUGLIA y GABRIELA LOZANO

#### Introducción

Una definición relativamente sencilla y rápida del proceso de implementación es aquella que enfatiza el proceso de puesta en marcha del programa entendida tanto como la evaluación de los recursos (humanos, económicos, institucionales) y su puesta en interacción en un tiempo y espacio determinado (SIEMPRO, 1999; Jacinto, 2000; Nirenberg, Brawerman y Ruiz, 2000; Abdala, 2000 y 2001).

En este artículo, revisaremos el proceso de implementación del programa INCLUIR<sup>1</sup> en un municipio del Conurbano Bonaerense. En este sentido, la implementación es un proceso socio-histórico; por ello nuestra mirada será sobre el conjunto de decisiones materiales que toman los agentes para llevar adelante un programa para jóvenes, y, a la vez, sobre los soportes simbólicos y discursivos con el objetivo de poder registrar y comprender las tensiones y legitimaciones de esas intervenciones. Estos soportes tienen relación con un proceso dentro del campo estatal en donde se busca instalar y legitimar nuevas formas de concebir y gestionar lo público, surgidas al calor de las llamadas Reformas de Segunda Generación.

---

1 Para una descripción completa del Programa Nacional de Inclusión Juvenil (INCLUIR) ver: Schmidt y Van Raap, "Entre décadas: El caso del Proyecto Joven y el Programa Incluir. ¿Rupturas o continuidades en los principios orientadores?", en este mismo volumen.

## Coordenadas teóricas

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 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)<sup>2</sup>. 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.

Esta visión del Estado como campo supone una red de relaciones y posiciones que excede la conceptualización del Estado-aparato; busca el conjunto de soportes simbólicos y materiales en donde se producen estas relaciones entre agentes, instituciones y jóvenes beneficiarios. Son redes dinámicas que se actualizan durante la implementación del programa INCLUIR. Son también el resultado de procesos contingentes y dialécticos de naturaleza socio-histórica, por ello enfatizaremos el estudio del campo estatal en coordenadas espacio temporales específicas: inmerso durante el proceso de transformación estructural conocido como las reformas de primera y segunda generación.

### *Las reformas y el know how*

El agotamiento del modelo de sustitución de importaciones vigente hasta los años 70 implicó la reestructuración de las formas de regulación existentes hasta entonces, y que consecuentemente, determinaban el modo de inserción de la fuerza de trabajo al sistema productivo como los mecanismos de gestión del riesgo asociado (Neffa, 1998; Isuani y Nieto Michel, 2002).

Puntualmente, respecto a las transformaciones a nivel del Estado, éstas conocieron un particular impulso en Argentina durante la década de los noventa, entre las

---

2 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.



cuales se distinguen una serie de reformas de primera generación y otra de segunda generación, con soporte en la misma matriz (Estévez, 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. 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 medidas entrañaron una fuerte paradoja de vigoroso crecimiento económico con un profundo déficit social (Estévez, 2001; Gerchunoff y Torre, 1996).

Por su parte, la llamada segunda generación de reformas apuntó a una profundización cualitativa de la lógica de Estado Mínimo; y por otro, 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 forma conjunta al fortalecimiento de los sistemas democráticos formales, el cual se da en una convergencia internacional conforme a los modelos políticos anglosajones. Estas formas no sólo cambiaron en su lógica, sino también en la manera de gestionarse y ejecutarse, re-orientándose a una matriz de tipo gerencial, denominada New Management de lo Público (Estévez, 2001; Fraguglia y Molina Derteano, 2006).

Las políticas sociales se constituyen, desde el punto de vista del análisis, como un espacio de observación privilegiado dado que las reformas de segunda de generación se propusieron de forma complementaria hacer coincidir una mejor gestión con un mejor impacto en el alivio de la acuciante situación social. Bajo un escenario donde el mercado se presenta como agente privilegiado 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). Así, bajo un diagnóstico de contención de públicos focalizados frente a efectos coyunturales que el desarrollo económico resolvería, las políticas de asistencia y de empleo comienzan a imbricarse. Si bien cada grupo de programas.

*“reconoce modalidades de aplicación y objetivos particulares, ambos tienen en común el enfrentar la emergencia social con la transferencia directa de ingresos a los sujetos seleccionados según la condición en que se encuentran (desempleo en el sector informal, hogares carenciados de bajos o nulos ingresos, deserción escolar, desempleo en el sector formal). Esto significa una práctica de política social focalizada, que era casi inexistente en Argentina antes de mediados de los años noventa” (Vinocur y Halperin, 2004: 85).*

Así como los sujetos son evaluados según lo excepcional de su situación y en relación a alguna disfunción del mercado laboral, el contexto de aplicación de las políticas se vuelve fundamentalmente local (municipal). Mientras a nivel nacional e internacional se plantea las formas de transferencia de los ingresos; a nivel local se deben considerar una serie de modalidades de acción que apuntan a la mayor eficiencia y transparencia del proceso de gestión.

Llegamos a un punto nodal. Postulamos que las reformas de segunda generación apuntaron a nuevas formas de gestión, y que estas se evidencian a nivel local (municipal). Es por ello, que el objetivo de este artículo será dar cuenta del proceso en que el know how propuesto por estas reformas se reproduce y se actualiza en el escenario local a través de una observación profunda del proceso de implementación.

Sobre los procesos de implementación de políticas públicas, muchos de los estudios han estado teñidos por ciertas tendencias “desviacionistas”: se observa al proceso como la instancia en donde se producen corrimientos significativos de lo originalmente planificado en el diseño. Sin embargo, en este artículo, optaremos por una visión más amplia y constructivista, siguiendo a Jacinto (2000) que señala que:

*“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” (2000: 5).*

Dentro del modelo CIPP<sup>3</sup>, Abdala (2001) señala que es el grado mínimo de esa construcción; un proceso donde intervienen múltiples factores y actores. Observar la implementación es acercarnos al proceso de ejecución, donde proceso es definido como “la interrelación dinámica entre las estructuras del programa y los diversos actores, generando un sistema vincular: ‘medio ambiente del programa’. Se evalúa especialmente por técnicas cualitativas” (2001: 192).

Nuestro objetivo consiste en ver, como ese proceso, ese “medio ambiente”, se vuelve el “caldo de cultivo” de la transmisión del “Know How” propio del nuevo paradigma administrativo surgido tras las reformas de segunda generación. Este

3 Según señala Abdala (2000 y 2001) el modelo CIPP, planteado originalmente por Stufflebeam y Shinkfield, propone organizar el proceso de la implementación según cuatro dimensiones y sus correlaciones: 1) Contexto, 2) Insumos (o Input), 3) Proceso y 4) Producto.



"*Know How*", puede abordarse como producción dinámica de agentes insertos en el campo estatal y en la sociedad civil en el escenario del desarrollo local.

## Diseño metodológico

Debemos aclarar antes de continuar que se trata de un estudio de caso. En este sentido, 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. Yin (1994) 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 este 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.

El estudio de caso aquí abordado es un programa para jóvenes que se plantea en el escenario del desarrollo local. Dicho programa será estudiado en su fase de ejecución mediante un doble proceso de seguimiento, en el marco de un abordaje cualitativo.

La estrategia de investigación seguida para alcanzar este objetivo partió de un trabajo etnográfico basado en una experiencia no deliberada ni asimilable a la técnica de observación participante. Los registros de observación fueron logrados gracias a una participación activa en el interior de un espacio clave, como fue la Oficina de Juventud del Municipio de Conurbano. Una vez transitada dicha experiencia se buscó objetivar, desde una perspectiva sociológica reflexiva, una serie de hechos relevantes en clave a los problemas arriba planteados.

Las entrevistas en profundidad a informantes claves son entrevistas semiestructuradas que, por obedecer a un diseño cualitativo tienen en cuenta la posición del investigador en el campo de registro (Kornblit, 2004). De aquí se entiende que, la entrevista a informantes claves se presenta como la herramienta más adecuada para captar los procesos de toma de decisión. Estas entrevistas deben ser consideradas tanto por el carácter reflexivo como por la particularidad de los sujetos intervinientes. Se trata de entrevistas situadas (Denzin, 2001), cuyo objetivo es poner en relieve la madeja de micro-relaciones sociales y sus significaciones, en vez de una simple captación de datos más o menos estables fuera del momento mismo de entrevista (Rapley, 2001; Molina Derteano, 2006).

Este tipo de entrevista, implica el estudio de dos ejes complementarios: el eje experiencial subjetivo y el eje institucional-subjetivo. El primer eje implica comprender las percepciones del sujeto en el campo, poniendo en evidencia la normalidad percibida por el agente. El segundo eje es aún más complejo: aquí el sujeto intenta "objetivar" el campo del que forma parte, dentro de la dinámica de una entrevista situada. Intenta justificar, es decir, hacer inteligible y aceptable estas dinámicas para un "otro" (el entrevistador) que se encuentra fuera del campo. La

primera estrategia apunta a la captación de los procesos de toma de decisión por parte de los agentes locales, y nacionales y ONG's; la segunda estrategia al análisis de las construcciones discursivas.

## El triángulo de implementación

Al mirar el proceso de implementación, tres partes confluyen en el escenario local: los hacedores, ejecutores y beneficiarios de un programa social (BID, 2006). Los ejecutores, en este caso, refieren al organismo coordinador a nivel nacional, DINAJU<sup>4</sup>, quien fue además el diseñador y brazo ejecutor y político del programa dentro del Ministerio de Desarrollo Social, y el organismo financiero internacional, el BID.

Los ejecutores se plantean a nivel local y son la ONG que actúa como organización administradora (en adelante OA), la Oficina de Juventud del Municipio (en adelante OJ) y las unidades Ejecutoras de los diferentes talleres propuestos en el programa.

Completan este triángulo, los beneficiarios, que serían los jóvenes vulnerables del municipio. La implementación, en términos empíricos implica una mirada sobre el proceso dinámico de interacción entre estos tres vértices de un triángulo que se espera virtuoso para el buen desarrollo de un programa. Desde los hacedores hasta los beneficiarios, desciende una espiral que desde un paradigma managerialista, el New Management de lo Público (NMP), propone una vinculación en torno a una problemática definida: la exclusión juvenil. Definida esta problemática, los actores competentes confluyen en torno a un programa con objetivos concretos en una población definida como vulnerable y asistible. Estas son las líneas del propio documento del programa.

Es de esperar que no siempre se cumpla al pie de la letra, pero lo que veremos es como desde el proceso de implementación se fueron dando los vínculos entre las diferentes partes y como se los representa discursivamente.

### *De los hacedores a los ejecutores: "construir institucionalidad"*

A nivel de los hacedores, el programa planteaba líneas de trabajo que estipulaban la necesidad de articular alternativas de desarrollo local fuerte en talleres en oficios y socio-comunitarios en el marco de un programa de transferencia de ingresos. Si seguimos la visión managerialista, y el documento mismo del programa, emergería la idea de que los municipios presentaban una importante cantidad de

4 Siglas para Dirección Nacional de Juventud.



jóvenes vulnerables o excluidos, cuya situación era relevada y se procedía al diseño del programa. Aún así,

*"Fue un préstamo de 10 millones dólares, que en realidad son unos fondos remanentes del programa familias. Nunca habían estado utilizado, 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" (Responsable de DINAJU).*

Antes que la existencia de un diagnóstico, lo que motivó los primeros pasos del diseño de este programa fue la necesidad de poder posicionar mejor a la dirección, lo que motivó un documento que fuera accesible para el organismo financiador. En línea con el NMP, este objetivo implícito estaba dentro del documento como el fortalecimiento institucional de las áreas de juventud. Los agentes llaman a este proceso "crear institucionalidad":

*"... más allá de las prestaciones concretas que brinda 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" (Funcionario municipal).*

Tal institucionalidad se genera a partir de la posibilidad de gestionar el programa. En este punto tal vez aparezcan algunas distancias entre la visualización que se ofrece desde el documento del proyecto y el accionar de los actores.

Durante el proceso de monitoreo, nuestra informante pudo ver como se replicó a nivel municipal lo expresado entre los hacedores. En este municipio, ya estaba en la agenda política local, poder afianzar un área destinada a los jóvenes y a través de la misma, gestionar políticas públicas que los involucre en el aspecto más amplio, desde el mercado laboral y la capacitación permanente. Por lo que puede decirse que este Programa "cayó en el momento justo", precisamente cuando se planteó la necesidad de cambiar de rumbo, o mejor dicho de darle un sentido a las políticas destinadas a los jóvenes. El Programa, entonces, no solo permitió "hacer crecer" a la Oficina a partir de la incorporación inmediata de recursos humanos y políticos, sino además contar con un espacio físico propicio para poder desarrollar, por un lado, las actividades propias del Programa, y por otro, algunas generadas por el Estado local para poder terminar de darle forma a esta dependencia. En este estudio de caso, la OA respondía a una alianza establecida entre dos organizaciones no gubernamentales. Una de ellas, presentaba una amplia experiencia de gestión y controlaba la ejecución del Programa desde otro espacio atendiendo cuestiones for-



males y relacionadas al vínculo con la DINAJU. La otra, que a su vez respondía a un grupo político afín al del Estado local, al no poder adjudicarse ninguna práctica en relación a la administración de un Programa que fue aprendiendo sobre la marcha. Así, ambas organizaciones se verían beneficiadas, ya sea en lo económico como en lo que implicaba poder capitalizar políticamente una experiencia de gestión. El objetivo implícito de “crear institucionalidad”, de fortalecer áreas de juventud con miras a programas anteriores fue uno de los nexos que emergieron de las propias locuciones acerca de cómo se construyó el vínculo entre hacedores y ejecutores

### *Hacedores, ejecutores y beneficiarios: definir y movilizar a la población objetivo*

Hacia los beneficiarios, ya desde los propios hacedores, se planteaban algunas dificultades para integrarlos al trinomio

*“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 tres 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” (Responsable de DINAJU).*

En términos de decisión de planeamiento, los agentes apelan a dos términos cuya validez está presente en todo el campo: vulnerabilidad y empleabilidad. Así, los jóvenes pobres son definidos como vulnerables, por lo que se habilitan amplias formas de complementación de sus deficiencias. Es un margen más amplio de acción, porque la vulnerabilidad es susceptible de reducción (o ampliación). A su vez, la empleabilidad también es susceptible de esta operación y se vuelve el indicador privilegiado para captar en el campo a los beneficiarios.

La empleabilidad es un término que goza de cierta credibilidad en el campo. Pero, los agentes no se hacen eco de sus múltiples significaciones. ¿Cómo utilizan entonces el término? Les sirve para definir a la población objetivo a través de asociar “inempleabilidad”<sup>5</sup> con la no terminalidad educativa y asociar el desarrollo de una economía social local como alternativa de adquisición de competencias y capital social<sup>6</sup>. La empleabilidad, así definida, toma especial relevancia en el programa y sus objetivos como indica el funcionario de DINAJU:

5 Este término es un neologismo, derivado de la definición anterior de empleabilidad, y supone la falta por parte de los individuos de las características antes mencionadas (ver Pérez, 2005).

6 No debemos dejar de mencionar el segundo componente centrado en el dictado de cursos socio-comunitarios originalmente pensados de jóvenes líderes comunitarios.

*"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 tres" (Responsable de DINAJU).*

Una vez asentados estos criterios, se dio el proceso de difusión e inscripción a los cursos. Desde el campo, se pudo constatar que el proceso de inscripción estuvo a cargo de la OA y tuvo lugar en el mes de marzo de 2005, durante el transcurso de 8 días, teniendo en cuenta las dos instancias en que se mantuvo abierta la etapa de inscripción al Programa. Así, se establecieron 10 sedes, entre escuelas públicas y centros de capacitación, distribuidas en la totalidad del Municipio en donde a partir de la intervención de voluntarios, se hizo efectiva la inscripción.

Durante este periodo, se logró comprobar la eficacia relativa del proceso de difusión, llevado a cabo entre la OJ, la OA y la DINAJU, ya que se evidenció un número considerablemente superior de inscriptos en las zonas, donde la difusión se impuso con mayor fuerza, considerando en menor medida a los sectores que presentan un índice más alto de pobreza. Para ser más gráficos, es posible asegurar que en las localidades más céntricas y transitadas del Municipio, se ofrecieron una mayor cantidad de posibilidades para concretar la inscripción mientras que en los barrios más vulnerables solo se contó con una única sede y la difusión resultó bastante pobre<sup>7</sup>. Esto se explica a partir de la escasa difusión en las zonas vulnerables, como asimismo por la ausencia de una organización propia del lugar desde donde pudieran ejecutarse algunos cursos, y por ende ayudara en la convocatoria a la inscripción.

Desde el documento del proyecto, se define a la población objetivo en términos de focalización. Este grupo es reconocido como el destinatario del plan a partir de su condición de vulnerables. Ahora, ¿cómo se alcanza en la práctica a dichos sujetos? ¿Cómo se los reconoce entre el total de la población, y de la población excluida en particular?

Formalmente, el único requerimiento señalado en este sentido fueron los criterios de selección de los beneficiarios. Esto sería, a través del sistema de fichas de inscripción venidas del gobierno nacional. El criterio clave en todo caso fue la no terminalidad educativa. A su vez, los jóvenes que llegan a la inscripción serían aquellos (auto) convocados a través de una estrategia de difusión que despliega centralmente el propio Municipio en forma negociada con la DINAJU.

---

7 Cabe destacar, que durante la etapa de difusión, un Grupo de Estudio de la Facultad de Ciencias Sociales comenzó a realizar un trabajo de investigación a través de encuestas para medir el impacto del Programa, colaborando en gran medida con la difusión del Incluir en las zonas más vulnerables del Municipio.



*"Nosotros lo único que nos comprometimos con el Ministerio con la DINAJU es que cualquier cuestión que tuviera que ver con la publicidad dársele a ellos para que también la vean... porque había que garantizar que estuvieran los logos del BID y demases, además de que se enmarque en algunas consignas o algunas cuestiones de lo que es el marketing nacional de la propuesta... eso fue lo que nos pidió Nación. Nosotros nos encargamos de la estrategia de difusión acá. Vía pública principalmente y desde la hoja municipal hay más de 100.000 frentes, más de 100.00 casas, cuando llega el impuesto municipal llega también una hoja bastante grande que tiene toda la oferta cultural, deportiva, actividades que realiza el municipio, un mensaje del intendente y ahí también desde la Oficina de Juventud en la hoja municipal que llega a todos los vecinos del Municipio pusimos... la hoja municipal llega a todos los barrios y todas las casas del Municipio"* (Funcionario municipal).

A esto se sumaron dos estrategias para la difusión. En primer lugar, la distribución de folletería (con texto y logos consensuados) en vía pública en los centros comerciales y de distribución del Municipio bajo la lógica de que "desde cualquier punto del distrito hay algún transporte público que va hacia el centro del Municipio". En segundo lugar, se incorporó información audio-visual sobre el INCLUIR dentro una estrategia de difusión propio del Municipio a través de un programa de proyección de cinematografía en el centro y otros distintos de la periferia del Municipio.

En términos del impacto de las medidas de difusión su llegada no pudo ser medida (salvo en lo que a la hoja municipal respecta) pero en general se reconoce de que no se pudo precisar a nivel municipal, la efectividad de tal difusión.

Más allá de esto, su éxito pasó a medirse por el número total de inscriptos, lo cual fue un requerimiento desde el comienzo.

*"Siempre tratamos de inscribir más. No te digo que llegamos al doble en la inscripción pero... paso un mes entre la inscripción y que empezó el curso y se le fue la ganas, o se había anotados por las dudas.*

*Porque además tenemos la posibilidad de que si efectivamente van todos los pibes que se anotaron podemos replicar proyectos. En esto es bastante flexible el programa. Se pueden ampliar el plan de actividades y proyectos que se anotaron muchos pibes los podemos poner replicar el curso. O sea, todos los que se anotan pueden participar de la acciones del programa, no es que alguien se anota y se va a quedar afuera porque nosotros sobre inscribimos. Sino que la idea es que, todos los que estén interesados si no tenemos la capacidad la generamos para darle las prestaciones"* (Responsable de DINAJU).

Sin que sea un requerimiento al momento de la inscripción las condiciones de la terminalidad educativa o la situación laboral, y bajo un supuesto de auto-convocatoria de los beneficiarios por interés particular en su participación en la capacitación, cabe preguntarse cuán eficiente resultaron los mecanismos de focalización, bajo una estrategia claramente universalista.

Ya en la evaluación de los mismos agentes se percibe lo limitada que resultó dicha estrategia para la convocatoria e inscripción de aquellos jóvenes sobre los cuales focalizaba el programa. La clave de la respuesta respecto a en qué medida se reconoce y evalúa esto parece radicar en lo territorial como espacio de suscripción de los problemas de pobreza. En términos de un agente municipal se reflexiona de manera de comprender que *"esos jóvenes no están tan vinculados con los espacios incluidos públicos, están más vinculados con los sectores de menos circulación."*

Sin embargo en el discurso de los miembros del municipio entrevistados, en este caso, del referente provincial, nada se pierde, todo se transforma:

*"...pero quizás en la primera etapa lo que queríamos era que todos los jóvenes de todo el municipio tengan la posibilidad de acceder porque si bien sabemos que hoy las grandes carencias concentradas como comunidad están en (el Municipio), hay también jóvenes muy pobres, muy vulnerables en dos localidades de clase media para arriba. Y hay pequeñas manzanas pequeños grupos de jóvenes que están en situaciones muy carentes. Por eso la primera estrategia fue llegar a todos los jóvenes del Municipio. Que todos los jóvenes estén mínimamente informados. Después la segunda estrategia cuando hicimos la segunda etapa, ahí si hicimos para todos los jóvenes y un poco más focalizado para los jóvenes que no había resultado. Por ejemplo en la segunda etapa llego la misma difusión a (todos los distritos del Municipio) y hubo jóvenes que se inscribieron, pero hubo más jóvenes inscriptos y entre los dos sumaron casi el 50%. Nos dimos cuenta que esa difusión más generalizada no funcionó en (determinado distrito), por eso hicimos más focalizada".*

¿Por qué la difusión, instancia de planificación del programa que podemos pensar como central en un proceso de focalización, tuvo un carácter universal en el marco de un programa de política focalizada?

Sabemos que existieron requisitos sobre la imagen institucional de los actores involucrados y el enmarque como estrategia nacional, y que una preocupación era el número de inscriptos. Todas estas cuestiones encontraron solución en una estrategia de difusión centrada en la vía pública en aquellos lugares de mayor circulación, es decir de mayor visualización.

Sobre dicha estrategia pareció articularse el desarrollo del conjunto de los componentes del programa. Según lo planteado la difusión pública y masiva garantizaría la auto-convocatoria y focalización del programa al mismo tiempo. Sin embargo



ésta no logra romper con la dimensión de “segregación territorial”<sup>8</sup> que imprime la pobreza. De hecho, fue precisamente la instancia de difusión hacia los jóvenes pobres excluidos, el aspecto que se presentó más debilitado.

Por demás, alcanzar el número de inscriptos considerados en la planificación como la visualización pública del programa, funcionó como se la había previsto. La formalidad sobre la cuota de inscriptos solicitada por el organismo financiador en su evaluación se cumplió. Por su parte, la administración del programa brindó al organismo gestor la posibilidad de constituir una red de políticas públicas<sup>9</sup>, con la consecuente posibilidad de reposicionarse respecto al conjunto de los agentes estatales y de la sociedad civil.

### Evaluación del triángulo de implementación

Como señalamos al inicio del presente trabajo, éste no es una evaluación de resultados. Aún así, cabe preguntarse: ¿Cuáles consideran los actores como aspectos exitosos del programa? ¿Cuáles creen que fueron sus falencias? Aún más relevante nos resulta conocer cuáles fueron los parámetros de “éxito” o “fracaso” con que los propios actores se refieren al Programa. En este último apartado, intentaremos reconstruir los términos en qué evalúan la gestión, y cómo estos términos tienen que ver con las luchas dentro del campo.

#### *De los hacedores a los ejecutores: el fortalecimiento institucional*

Cabe señalar anticipadamente que la gestión será definida como exitosa en la medida que responde a los objetivos latentes antes mencionados: la construcción de una red de políticas públicas. Retomando las nociones de Bourdieu referentes al campo estatal, podemos decir que de algún modo, la visibilidad de gestión es la forma específica de un capital simbólico. Ello, partiendo de comprender que dentro del actual campo de políticas sociales, las posiciones relacionales se articulan de acuerdo a los recursos que se manejen. Como señalamos más arriba, el financiamiento del programa se alcanzó a partir de la captación de fondos remanentes, por lo que reclamarlos y canalizarlos, era posicionarse en el campo y lograr el reconocimiento frente a otras áreas:

---

8 La importancia de este fenómeno y su relación con las formas de pauperización y marginalidad social de fines de siglo XX en la Argentina ha sido resaltada por varios autores, entre ellos Svampa (2003), Saravi (2004), Gravano, (2005) entre otros. A su vez, esto se filtró en una especie de criterio de selección de los beneficiarios del INCLUIR en otros partidos, según un informe conjunto de SIEMPRO y SISFAM (ver Cafferata, Chitamorri y Cimillo, 2005).

9 *Ibidem*.

*"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" (DINAJU).*

Este posicionamiento se inserta dentro de la construcción de redes de políticas públicas que mencionábamos antes. En este sentido, dentro del campo, este objetivo latente toma la forma simbólica del tercer componente del Programa: el de fortalecimiento institucional. El referente provincial no ahorra elogios para este objetivo:

*"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" (Referente Provincial).*

#### *Hacedores, ejecutores y beneficiarios. Problemas de llegada*

¿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. Como hemos definido, exclusión juvenil se tradujo en inempleabilidad (jóvenes que no estudian ni trabajan). Esta se presenta como el mejoramiento del capital humano bajo la forma de la adquisición más o menos práctica en talleres de ciertas habilidades relacionadas con oficios demandados localmente, y, por tanto, se vuelve un objetivo asequible dentro del campo, fundamentalmente 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 contabilizables, respondiendo a la lógica del *accountability* (Haggard, 1998). El número de talleres y los inscriptos son resultados exhibibles. Y esto se relaciona con la segunda razón, ya que en el proceso de construcción de redes, el volumen de gestión es indicador de poder económico y simbólico dentro del campo.

Sin embargo, y siguiendo con el interrogante anterior, ¿cuál creen los agentes que será el impacto? Aquí se realiza una operación discursiva muy interesante: se contrapone el éxito del objetivo de fortalecimiento institucional, con las falencias del programa en términos de impacto a la población. Quizás, este último extracto desde la DINAJU es el más representativo de esta oposición:

*"Sí, 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... Que por otro lado se ha generado redes con estas organizaciones, vínculos con empresas. Cuestiones que exceden y trascienden al programa. Me parece que en cuanto al impacto del programa en la vida de los beneficiarios, el del INCLUIR no ha sido tan fuerte" (DINAJU).*

## Una mirada de los actores sobre la totalidad del proceso: aprendizaje

Resumamos. Las evaluaciones que realizan los agentes sobre la gestión contraponen el éxito del componente fortalecimiento institucional al impacto que el programa podría haber tenido sobre los beneficiarios. No se sirven de evaluaciones de impacto, pero con respecto a la llegada a los beneficiarios ya estiman un fracaso. Frente a él, una operación discursiva de compensación, resaltar el éxito del otro componente. ¿Puede entonces señalarse que los agentes han tenido una buena gestión pero el programa no modifica sensiblemente la vida de los beneficiarios por causa de otros factores? ¿Quizás el diseño? En realidad, es mucho más complejo que eso.

El "éxito" en realidad, es medido por una lógica de acumulación política. Por ello, los agentes describen el proceso no como exhibición de sus capacidades sino como un proceso de aprendizaje. Más que proceso, se define como un clima. Las experiencias de los sujetos durante la gestión son narraciones de la propia experiencia construidas discursivamente. En su carácter de informante clave, 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. Así se lo sintetiza el Referente Provincial.

*"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).*

El proceso de aprendizaje no sólo se aplica al conjunto de agentes ejecutantes involucrados, y en este proceso se cimentó y potenció la red que antes mencionábamos. En este sentido, el aprendizaje es un término clave que describe formas de

interacción de la construcción de la red antes que un proceso de transformación. El clima de aprendizaje es una construcción discursiva del relato de la construcción de la red.

De esta forma, se construye la evaluación del éxito. El programa es presentado como un logro experiencial a través del proceso de aprendizaje. Se rescata la construcción de la red como objetivo latente, resignificando los términos de una evaluación basada en el criterio de "segregación territorial". La gestión resultó así funcional al 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 desde las políticas sociales por sobre la vinculación con la sociedad.

Por todo ello, el objetivo de fortalecimiento institucional es sugerido como exitoso. Se presume una orientación a los resultados, la cual toma la forma de visibilidad de gestión y se opone a la construcción de una tecnocracia 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 no son tangibles y directos, son espacios experienciales donde esa gestión tuvo lugar.

## Consideraciones finales

Retomamos nuestra introducción donde se presenta a la implementación como esa puesta en interacción entre hacedores, ejecutores y beneficiarios. Vimos como en su planteo se daba un doble objetivo: mejorar las condiciones de los jóvenes vulnerables y "crear" institucionalidad. En un primer momento, se los vio como objetivos complementarios; pero cuando pasamos a las apreciamos sobre el éxito o fracaso del programa, estos emergieron como opuestos.

Otra oposición podría hacerse emerger. Los dos objetivos planteados al principio son concomitantes con la situación actual del campo estatal, donde se dan las luchas simbólicas por imponer el estilo managerialista. En este sentido, tanto explícita como implícitamente, este programa exhibió tanto objetivos de transferencia de ingreso hacia una población focalizada, como de fortalecimiento institucional dentro de los parámetros del NMP. Y nuevamente, se da la oposición entre el éxito de este último en desmedro de un posible fracaso de llegada a los jóvenes.

La oposición entre éxito institucional y fracaso de llegada, permite inferir que se representa discursivamente 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 (hacedores y ejecutores) y el entramado de actores de la sociedad civil (beneficiarios), 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 discursivamente el aislamiento del otro, complejo, inasequible.

Al plantear la dualidad éxito o fracaso, los agentes reproducen la visión de metas a cumplirse, dentro de un proceso de aprendizaje de un "know how", un estilo managerialista. Se trata de una estrategia más sostenida en el tiempo que el rol de la política social para jóvenes con respecto a la reproducción del mercado de trabajo (Cortes y Marshall, 1993). En este sentido, también el NMP es una cosmovisión de la sociedad; la implementación es un espacio dinámico y dialéctico que lo pone de manifiesto.