

La implementación de los programas sociales y de empleo: racionalidades y perspectivas de los funcionarios públicos en Argentina

The implementation of social and employment programs: Rationale and perspectives of Argentine civil servants

<https://doi.org/10.17979/relaso.2013.3.1.1215>

Andrea Peroni

aperoni@u.uchile.cl

Universidad de Chile. Chile

Carlos Palma Amestoy

c.palma.amestoy@gmail.com

Recibido 26-06-2013

Aceptado 7-11-2013

Abstract

This paper investigates the speeches of public civil servants responsible for the implementation of eight social programs on the local neighborhood, Altos de San Lorenzo, located in the city of La Plata, a province of Buenos Aires, Argentina. This article aims to identify the underlying logic and rationale according to the conditions of implementation of each intervention, placing special attention to those programs focused on employment. The conceptual frame includes a typology of social programs, drawn from two main ideas: nature or programmability of the tasks and the interaction that the intervention promotes between program officials and beneficiaries. In addition, taking the following types of rationale into consideration: technical, bureaucratic, political and user-oriented. The objective was to establish, according to a methodological analysis of speech, the degree of rationale to which the officials of each program has, identifying with special attention the perspectives and rationales placed on the selected labor programs. The main findings point to the idea that, even though important variations exist between the rationalities most used by type of program, it is worth highlighting the centrality of rationality political and user-oriented.

Keywords: social programs, program management, technocracy, bureaucracy, employment.

Resumen

El artículo indaga en los discursos de los funcionarios públicos responsables de la ejecución de ocho programas sociales ejecutados en el espacio local -Altos de San Lorenzo ubicado en la ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina-, a fin de identificar lógicas y racionalidades subyacentes según las condiciones de implementación de cada intervención, poniendo especial énfasis en aquellos programas enfocados en el empleo. El marco conceptual incluyó la utilización de una tipología de programas sociales, elaborada a partir de dos ejes: la naturaleza o programabilidad de la tarea y la interacción que la intervención promueve entre operadores y beneficiarios; además, consideró cuatro tipos de racionalidad: técnica, burocrática, política y orientada al destinatario. El objetivo fue establecer, a partir de una metodología de análisis del discurso, el grado de racionalidad del que dan cuenta los ejecutores de cada programa, identificando con especial atención las perspectivas y racionalidades

puestas en juego en los programas laborales seleccionados. Las conclusiones principales señalan que, aunque existen variaciones importantes entre las racionalidades más influyentes según el tipo de programa, es destacable el lugar central y la preponderancia que ocupan la

racionalidad política y la orientada al destinatario, las que se enfatizan aún más en los programas de empleo.

Palabras clave: programas sociales, gestión de programas, tecnocracia, burocracia, empleo.

1.- Introducción

La crisis que enfrentó Argentina a finales del año 2001 trajo como consecuencia una serie de medidas tendientes a deshacer las acciones de corte neoliberal plasmadas a lo largo de la década de los noventa. Comienza así un proceso centrado en la intervención estatal, en el que las políticas de empleo dirigidas a regular el mercado laboral ocuparon una posición central en las acciones emprendidas, sobre todo, a partir de los gobiernos kirchneristas. Según Arcidiácono (2012) tal intervención se consolidó en dos grandes líneas: a) a través de medidas destinadas a los trabajadores formales; y b) mediante un conjunto de programas sociales que fueron puestos en marcha con la finalidad de enfrentar, por un lado, la situación de pobreza de la población y, por otro, la creciente falta de empleo. Ambos ejes se disponen a revertir las devastadas condiciones de la sociedad argentina, con el fin de devolver a su población la extraviada condición de ciudadanos integrales (Novick y Villafañe 2008).

La estrategia de desarrollo implementada en el periodo post crisis, por tanto, pone especial énfasis en el trabajo, siendo éste el principal mecanismo de integración e inclusión social. El empleo pasa a ser así la principal preocupación en las decisiones políticas (Novick y Villafañe 2008), evidenciándose la preeminencia de una visión «trabajocéntrica», en cuanto que el trabajo se impone como el elemento fundamental del modelo de bienestar social adoptado (Arcidiácono 2012).

En este contexto, el lugar que ocupan las políticas y programas sociales, como mecanismos de intervención que promueven la integración social, es crucial. El presente artículo busca indagar precisamente en este proceso, entendiendo, por un lado, el rol fundamental que asume el empleo, y por otro, las racionalidades y perspectivas que en la implementación de los programas y políticas sociales los funcionarios públicos ponen en juego.

El marco de análisis aquí utilizado entiende que en la «arena»¹ de la implementación de los programas sociales se requieren condiciones diferentes según el grado de programabilidad de la tarea que desarrolla y el nivel de interrelación que se establece entre operadores y beneficiarios de la política social. A su vez, en ella confluyen diversas prácticas, racionalidades y modos de gestión, las que se vinculan directamente con las condiciones antes señaladas. El artículo, en concreto, tiene por objetivo profundizar en las perspectivas y racionalidades que los funcionarios públicos u operadores de los programas sociales ponen en juego en la ejecución de la política social en el espacio local, poniendo especial énfasis en las diferencias y similitudes que presentan los programas vinculados al trabajo con programas de otra índole.

Para ello, ha sido analizado el discurso de los funcionarios públicos pertenecientes a ocho programas sociales, relativos a distintas áreas -dos de los cuales se enfocan exclusivamente en el empleo-, y ejecutados en el barrio de Altos de San Lorenzo, ubicado en la ciudad de La Plata, de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. La elección de tales intervenciones no ha sido casual, sino que responde a la tipología de programas sociales propuesta por Roberto Martínez Nogueira, quien categoriza a los programas sociales en cuatro tipos, considerando para ello dos ejes: el grado de programabilidad de la tarea y la interacción que el programa suscita. Las entrevistas a los funcionarios han permitido profundizar en sus perspectivas, creencias y

opiniones, y enmarcarlas dentro de una racionalidad determinada en vinculación al programa en el que participan.

El artículo se ordena de la siguiente forma: en la sección dos se presenta la tipología y categorización de programas sociales aquí utilizada. Luego, en la sección tres, se aborda una de las tensiones constituyentes de la implementación de los programas sociales, la cual permite ahondar en las racionalidades fundamentales puestas en juegos en la ejecución de la política social. En la sección cuatro se presentan algunos aspectos relacionados con la metodología utilizada para dar paso, en la quinta sección, a los principales resultados del análisis. Por último, se presentan una discusión y aquellas conclusiones más relevantes, en las que se relevan las diferencias y similitudes, a nivel de racionalidades y perspectivas de los funcionarios, entre los programas de empleo analizados y sus pares pertenecientes a otras áreas.

2.- La implementación de los programas sociales: un modelo de análisis

Todo programa social se implementa en un espacio de interacción donde transitan bienes y servicios entre los agentes públicos y la sociedad civil. Tal proceso se enmarca en una determinada política social, con finalidades y procesos propios, y se desenvuelve mediante lógicas de acción específicas -ejecutor público/receptor social- en un contexto social determinado. Los programas sociales pueden ser entendidos, a su vez, desde tres perspectivas: como procesos de conversión, en cuanto presentan una intencionalidad política de transformación con consecuencias sobre la sociedad; como ciclos de acción, en tanto se componen de diversas fases; o como un conjunto de productos, resultados e impactos que repercuten directamente sobre el ámbito social que intervienen (Martínez Nogueira 1998). En general, los análisis y evaluaciones, considerando tales perspectivas, se han hecho cargo de revelar aquellos aspectos tangibles que involucran los procesos de intervención social, tales como los recursos administrativos, las metodologías utilizadas o el uso del presupuesto disponible, dejando en un segundo plano aquellos productos intangibles -por nombrarlos de este modo- que surgen a partir de los procesos de interacción entre los diversos actores sociales involucrados.

Para un análisis más profundo de las lógicas y racionalidades que subyacen a la implementación de los programas sociales, es necesario considerar, por ende, junto a los procesos y productos formales que todo programa involucra, también aquellos aspectos intangibles que promueven la interacción entre los actores involucrados en el marco de la implementación de un programa social. Siguiendo esta línea, Martínez Nogueira (1998) propone utilizar dos dimensiones de análisis, que a su vez, permiten la construcción de una tipología que posibilita una clasificación de los programas sociales: la naturaleza o programabilidad de las tareas y la interacción con el destinatario.

La naturaleza de las tareas de los programas sociales alude, principalmente, al grado en que tales labores son programables, considerando la disponibilidad de conocimientos, los procedimientos, las rutinas, la tecnología y el tipo de participación que le cabe al beneficiario dentro de la intervención. En este contexto, es posible identificar dos polos opuestos entre los cuales situar a los distintos tipos de intervenciones sociales: "a) Homogeneidad de las tareas, con elevada formalización, programabilidad y uniformidad en la prestación de los servicios, con receptores definidos e identificados como categorías de individuos; y b) Heterogeneidad de las tareas, con formalización reducida y baja programabilidad y servicios personalizados conforme a los atributos particulares de los individuos, grupos o comunidades a los que están dirigidos" (Martínez Nogueira 2007: 80).

La segunda dimensión refiere al tipo de interacción que se establece entre el ejecutor público y los beneficiarios, y el papel que el primero cumple dentro de la organización encargada de

implementar la intervención, destacando la frecuencia y regularidad de la interacción, su carácter, el tipo de intercambios que agrupa y los comportamientos que éste genera. De aquí, surgen también dos polos entre los cuales es posible ordenar los distintos tipos de programas sociales: "a) Interacción con el receptor nula o baja y, por consiguiente, con reducida incertidumbre sobre los comportamientos del receptor; y b) Interacción media o elevada, con incertidumbre relativamente elevada sobre el proceso y las consecuencias de esa interacción". (Martínez Nogueira 2006: 3)

Siguiendo a Martínez Nogueira (1998) el cruce de estas dimensiones permite establecer una tipología que agrupa a los programas sociales en cuatro tipos:

a) Transferencia de bienes y servicios: alude a aquellos programas que presentan una elevada programabilidad y una escasa interacción con los beneficiarios. Son programas que presentan prestaciones tangibles, rutinizables y, teóricamente, no requieren mayor discrecionalidad por parte de los ejecutores. Sus objetivos no son alterar los atributos personales de los beneficiarios, sino impactar en sus condiciones de vida. Se trata de programas de redistribución dirigidos a categorías de individuos, grupos o comunidades definidos por la falta de satisfacción de ciertos criterios mínimos establecidos (ingresos, necesidades básicas, situación de empleo, etc.). Aquí, la ejecución de la intervención se realiza con prescindencia de la acción de los destinatarios, los que sólo deben estar hábiles de recibir el beneficio convenido. El operador, por su parte, no puede –ni debe– modificar la prestación, adecuarla a la situación, ni prestar particular consideración a condiciones o cualidades ajenas a las definidas por el programa. La implementación, de este modo, remite sólo a aquellos aspectos formales previamente estipulados en el diseño, favoreciendo con ello un escaso interés del operador en la situación y necesidad real del receptor.

b) Servicios sociales profesionales: refiere a aquellos programas con una elevada programabilidad y una interacción media o intensa con los beneficiarios. En ellos las prestaciones se encuentran claramente definidas y formalizadas, atendiendo necesidades o problemas ordinarios, predecibles y previamente codificados. En gran parte, las consecuencias de la intervención dependen de la colaboración, receptividad y legitimidad que permite el contexto social en el cual el programa es aplicado. Si bien los contenidos de éstos están claramente definidos, su ejecución da lugar al despliegue de discrecionalidad por parte de los operadores, los que han sido seleccionados para desempeñar este papel por su dominio de conocimientos disciplinarios específicos, por el ejercicio de una profesión o por la socialización en contextos de prácticas y valores institucionalizados.

c) Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social: son programas de baja programabilidad y elevada interacción con los destinatarios. Las acciones en las que se sostiene se dirigen a modificar las condiciones de los beneficiarios, contribuyendo en la construcción de nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Comprende servicios sociales personales o servicios humanos, incluyendo también acciones de promoción social, de desarrollo de la organización comunitaria, de ayuda mutua y de apoyo integral a microempresas asociativas. En este proceso, quienes reciben el beneficio adquieren un rol fundamental, en cuanto participan activamente en los procesos de diseño, implementación y evaluación del programa. La discrecionalidad por parte de los operadores es alta, y en general los programas de este tipo funcionan con un alto grado de horizontalidad entre destinatarios y ejecutores.

d) Prestaciones asistenciales y de emergencia: refiere a aquellos programas que presentan una baja programabilidad y una reducida interacción con los usuarios. Las prestaciones que entregan no se encuentran estandarizadas ni formalizadas y consisten en transferencias de bienes o recursos por una sola vez en situaciones que responden a la contingencia. De este modo, las acciones o aportes de carácter asistencial se ejecutan para dar solución, alivio o

auxilio a situaciones de carencia o indigencia en el marco de alguna emergencia social. Generalmente, estos programas se manejan con escasa precisión con respecto a sus beneficiarios, no poseen criterios de focalización definidos, y operan con una alta discrecionalidad política por parte de los ejecutores en su gestión para controlar la propensión al clientelismo y la arbitrariedad.

Es importante mencionar, antes de seguir, que la tipología construida responde a criterios teóricos, por lo que cada una de las categorías propuestas debe ser entendida como un tipo ideal en términos weberianos.

3.- Tensiones en la arena de la implementación de los programas sociales: entre la gestión estatal y la gestión ampliada

La implementación de todo programa social, como fue mencionado anteriormente, se desarrolla siempre en un espacio de interacción social en el que, además de transitar bienes y servicios, se relacionan y vinculan beneficiarios y operadores. Esta «arena» de la implementación se ve tensionada por diversas prácticas, racionalidades y modos de gestión, que a su vez se articulan de una manera particular considerando su clasificación en la tipología de programas sociales antes aludida. A continuación, se presenta el caso específico de una de estas tensiones, la cual es considerada clave en el espacio de la implementación de los programas sociales. Ella refiere a las fuerzas que pugnan en la gestión entre una implementación centrada en el Estado tecnocrático y una gestión abierta a la sociedad civil, ampliada.

Desde el Consenso de Washington, los procesos de modernización y reducción del Estado y la imperante lógica de mercado han consagrado una racionalidad instrumental, la cual ha permeado los modos de hacer y resolver en la administración pública en América Latina. Junto al modelo económico dominante, el neoliberalismo, el aparato público se empapó de una lógica tecnocrática (Thwaites 2001), constituyéndose así el modelo gerencial-tecnocrático, el cual destaca por realzar el poder de los técnicos, opacar los conflictos y absolutizar los fines. Aquí, la eficacia y la eficiencia actúan como criterios que permiten evitar prácticas corrosivas como es el caso, por ejemplo, del clientelismo político.

El paradigma de gestión tecnocrático presenta, a su vez, dos rostros, uno tecnocrático-estatal y otro ampliado. El primero propicia el desarrollo de procedimientos técnicos y la automatización cada vez mayor de las funciones al interior del aparato público, mientras que el segundo favorece la participación de la sociedad civil, brindándole un papel fundamental a las organizaciones sociales a través del capital social que poseen y despliegan (De Piero 2010). En el caso de Argentina, el primero se consolidó en los gobiernos de Menem, mientras que el segundo es el que se ha gestado a partir de la reconstrucción del Estado argentino, post crisis del año 2001.

Además, en ambos modelos, los funcionarios públicos encargados de la gestión operan en correspondencia con cuatro tipos de racionalidad, con intensidades variadas: la técnica, la política, la burocrática (Schuttemberg 2007) y la orientada al destinatario. La primera se enfoca en las teorías y metodologías que fundamentan los encuadres de trabajo, representando el basamento «científico» de la intervención pública. La racionalidad política actúa sobre la lógica de la acumulación de poder, estando las decisiones vinculadas al contexto y momento político adecuado y en concordancia con un rédito político posterior. La racionalidad burocrática, por su parte, se rige sobre la imposición de reglas abstractas y la división del trabajo con el objeto de preservar su previsibilidad y transparencia. Y por último, la racionalidad orientada al destinatario, se enfoca en atender los intereses y necesidades de los beneficiarios de la intervención.

Cada una de estas racionalidades, a su vez, pueden ser indagadas según la posición que adopten los actores involucrados en la intervención. En este sentido, cobran especial relevancia

en la implementación variables como: a) el origen del programa: "de arriba hacia abajo" (*top down*) versus "de abajo hacia arriba" (*bottom up*); y b) Nivel de control de la ejecución: certeza versus incertidumbre:

a) Los programas que tienen un origen "de arriba hacia abajo" (*top down*) se caracterizan por considerar solamente la institucionalidad pública y no otros actores en el proceso de implementación de la intervención. Por el contrario, aquellos programas con un origen "de abajo hacia arriba" priorizan por la interacción entre los entes administrativos y la ciudadanía. Además, es interesante que, sobre todo, aquello del último tipo son los que permiten mayores grados de discrecionalidad por parte de los operadores.

b) La implementación se constituye en un juego de "negociación, persuasión y maniobras en condiciones de incertidumbre" (Bardach 1977: 56). Los grados de variación en los que se mueve dicha dinámica dependen de los niveles de certezas y de libertad de los actores, definiendo el grado de control sobre la ejecución. Dichos grados de control, por ejemplo, se pueden observar con mayor claridad en racionalidades de tipo burocráticas que políticas.

4.- Método

Las perspectivas y racionalidades de los operadores públicos que subyacen a la implementación de los programas sociales son descritas a partir del análisis del discurso de los propios funcionarios implicados. Para ello, en concreto, se han seleccionado ocho programas de intervención en el espacio local, los que son ejecutados en el barrio de Altos de San Lorenzo, ubicado en la ciudad de La Plata, Provincia de Buenos Aires, Argentina. La elección de este espacio responde a que en él se hace evidente el accionar de los funcionarios que actúan a nombre de los gobiernos e instituciones públicas, y la convergencia e interacción con los individuos u organizaciones que son parte de la comunidad. Los programas puestos en consideración, a su vez, han sido elegidos en coherencia con la tipología de programas sociales anteriormente explicada. De este modo, se han seleccionado dos programas para cada tipo, incluyendo en esta selección dos programas de empleo para su posterior comparación. En concreto, los programas escogidos que permiten la comparación entre las racionalidades puestas en juego por los funcionarios son: Asignación Universal por Hijo y el Plan Más Vida, los que representan el tipo «Transferencia de bienes y servicio»; Programa Mamás y Bebés Sanos y Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo, los que representan el tipo «Servicios sociales profesionales»; las Cooperativas de Trabajo: «Argentina Trabaja» y «Cooperativas de La Plata» y el «Presupuesto Participativo» de la Municipalidad de La Plata, los que pueden ser categorizados en el tipo «Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social»; y las intervenciones de Emergencia Habitacional y Comedores Sociales, que se corresponden con el tipo «Prestaciones asistenciales y de emergencia». La muestra se ha conformado de manera intencionada según cupos asignados a cada programa analizado. La estrategia utilizada comenzó por la entrevista a los funcionarios municipales de mayor jerarquía, para, desde allí, derivar a los encargados de operar los programas. Para cada programa fueron contactados entre 1 y 3 funcionarios, según los niveles de responsabilidad en la implementación. A cada uno se le hizo una entrevista en profundidad semi-estructurada con la finalidad de obtener sus percepciones y racionalidades subyacentes.

5.- Resultados

En beneficio del orden de exposición, el análisis que se presenta a continuación se encuentra guiado por la tipología de programas sociales anteriormente expuesta. De aquí, surgen los principales resultados encontrados en relación a las perspectivas y racionalidades presentes en los funcionarios públicos, en relación a la implementación de distintos tipos de programas sociales en el espacio local.

5.1.- Transferencia de bienes y servicios: Asignación Universal por Hijo y Plan Más Vida

La Asignación Universal por Hijo (AUH) es un programa diseñado e implementado a nivel nacional por la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSES). Consiste en un monto de dinero fijo mensual por cada hijo menor de 18 años, el cual es entregado a uno de los padres². Está focalizado en aquellas familias más vulnerables de la Argentina y nace como respuesta a la necesidad de disminuir la pobreza por ingreso. El Plan Más Vida, por su parte, fue diseñado por el Gobierno Local de Buenos Aires, implementándose desde la gestión municipal y con la colaboración de voluntarias -manzaneras y comadres- en cada barrio. Se orienta a la mejora en las condiciones nutricionales de madres y niños en situación de vulnerabilidad socioeconómica, a partir de dos componentes: la entrega de una Tarjeta de Débito que permite la compra de alimentos y la entrega de leche a través de las trabajadoras voluntarias.

Tanto la Asignación Universal por Hijo como el Plan Más Vida pueden ser categorizados como intervenciones pertenecientes a «Transferencia de bienes y servicios», en cuanto exhiben una alta homogeneidad respecto a la naturaleza de las tareas -es decir, son programas con un alto grado de formalización en las prestaciones que brindan, a la vez que los destinatarios del beneficio se encuentran bien definidos- y presentan una baja interacción entre los operadores y receptores de las prestaciones -aunque, vale decir, que el Plan Mas Vida, genera una mayor interacción entre manzaneras y beneficiarias-. Cabe señalar, que en la AUH el operador cumple una función más bien administrativa, estando fuera de su alcance flexibilizar o, derechamente, cambiar el contenido y requisitos de las prestaciones entregadas. En este sentido, ambos son programas que debieran presentar una baja discrecionalidad por parte de los ejecutores, lo que a la vez potencia la indiferencia de éstos últimos respecto de la situación real de los beneficiarios. Siguiendo estos patrones, sería esperable el predominio de una gestión tecnocrática estatal, antes que una gestión de carácter ampliada.

En el discurso de los funcionarios del AUH dicho aspecto es lo primero que se destaca. Entienden que el programa surge para resolver un problema vinculado a la racionalidad política, a partir de la imposición de criterios de orden técnico, en cuanto que en un momento determinado se hizo necesario estandarizar y sistematizar los beneficios entregados con la finalidad de evitar situaciones de clientelismo político, comunes hasta ese entonces.

"...estamos hablando netamente de partidos políticos, movimientos sociales, donde había un manejo irregular de la situación, donde directamente [era] a dedo." (Funcionario AUH, Coordinador ANSES).

La tecnificación de los procedimientos de entrega del beneficio, han sido asumidos por los funcionarios del AUH como un valor en sí mismo, en cuanto permiten evitar situaciones engorrosas o nocivas para la comunidad.

"...en La Plata, en un 95% [funciona] solamente con tarjeta de débito, el pago está bancarizado. O sea, no hay manera de que ninguna otra persona [intermedie], ni siquiera la persona que va a cobrar por ventanilla." (Funcionario AUH, Coordinador ANSES).

Con ello, es claro que la racionalidad técnica se equipara con la racionalidad política antes dominante, lo que ha permitido, en visión de los operadores, una mayor formalización y rutinización en la entrega del beneficio. Para los funcionarios ello ha implicado mejoras concretas para la población.

"...se ha incrementado en un treinta y cinco por ciento (35%), aproximadamente en todo el país, donde anteriormente había madres [que] tenían a sus hijos, [...] y nunca

habían pasado por un médico, nunca, ni siquiera en el mismo parto.” (Funcionario AUH, Coordinador ANSES).

De este modo, los ejecutores del programa entienden que la implementación de la intervención se sostiene antes en la capacidad técnica e informática, que en los criterios políticos adoptados. La posibilidad, por ejemplo, de monitorear y controlar la entrega de beneficios, para ellos se debe a la adopción de criterios y medios técnicos, los cuales han permitido, a su vez, la coordinación entre cada uno de los niveles institucionales implicados.

El grado de formalización y tecnificación del AUH, por otra parte, ha repercutido en la interacción entre los funcionarios y destinatarios del programa. Por ejemplo, la atención al usuario se encuentra normada, habiendo un protocolo preestablecido para el contacto. Asimismo, el uso de la tecnología en los procesos es valorado positivamente entre los operadores, ya que ello potencia la confianza entre los actores involucrados e incrementa el bienestar de los destinatarios.

De todas formas, pese a la rutinización, formalización y estandarización de los procedimientos, llama la atención que los propios funcionarios señalen una disposición al encuentro con los beneficiarios. En este sentido, el actuar de los operadores supera el rol pasivo que el programa impone, permitiendo el encuentro y la interacción entre ellos y los destinatarios, lo cual puede ser entendido como un movimiento “*go out*”. Ahora bien, esta situación no surge de manera casual, sino que tiene sus fundamentos en el compromiso político que permea la implementación de la intervención.

“...nosotros como jefes de unidad, fundamentalmente somos militantes sociales, estamos vinculados a una participación política permanente, estamos comprometidos con un proyecto que es el proyecto del «kirchnerismo», que se viene desarrollando del 2003, [...] entonces, por ejemplo, yo mismo he salido a atender a los beneficiarios en la cola” (Funcionario AUH, Coordinador ANSES).

En el caso del Plan Más Vida, predomina en los funcionarios una racionalidad orientada al destinatario, acompañada de una racionalidad burocrática. Aquí el nivel de formalización y protocolización es menor y en cierta medida es relativo, pues los operadores se desenvuelven más bien desde el «saber hacer» -el cual ha sido adquirido en los más de 10 años en los que el programa ha sido ejecutado- que desde los criterios formalmente establecidos. La particularidad que presenta el Plan Más Vida, es que su implementación depende, sobre todo, del actuar de las voluntarias del programa.

“La función de la comadre es, en conjunto con la manzanera, detectar los embarazos y anotar a esa mamá embarazada. Tiene un máximo de seis (6) meses para anotarla, hasta el sexto mes de embarazo, en el programa del Plan Vida” (Funcionaria, Directora Plan Más Vida, Municipio).

La efectividad del programa, por tanto, depende de la disposición y capacidad de las manzaneras y comadres, a quienes incluso se les ha confiado el inicio del proceso de postulación -y en cierta medida selección- de las beneficiarias.

“El procedimiento comienza en el barrio, donde la comadre anota a esa mamá embarazada. Tiene un máximo de seis meses para anotarla, hasta el sexto mes de embarazo, porque se demora el sistema administrativo tres meses para hacer efectivo el ingreso y poder entregarle el ajuar en el parto y después de que nació el bebé tiene que entregar la fotocopia de documento” (Funcionaria, Directora Plan Más Vida, Municipio).

Esta situación permite una relativa flexibilización de la intervención respecto a sus procesos de focalización, aunque también, en opinión de los propios funcionarios, aumenta la probabilidad

de situaciones de clientelismo político o de incertidumbre y confusión en la población atendida. De todas formas, los funcionarios evalúan positivamente el papel que juegan las voluntarias, y entienden que ello permite legitimar el plan y acción dentro del territorio.

Considerando estos aspectos, la gestión del Plan Más Vida no es tarea sencilla, en cuanto requiere de la articulación de tres niveles: el barrial, a través de las manzanas, comadres y voluntarios participantes; el municipal, el cual debe intermediar entre el nivel provincial y las manzanas; y el provincial, encargado del diseño y que detenta la responsabilidad política respecto a la ejecución del programa. Es por ello que aquí cobra especial importancia la racionalidad burocrática, pues es de vital importancia el funcionamiento de reglas abstractas y de la división del trabajo.

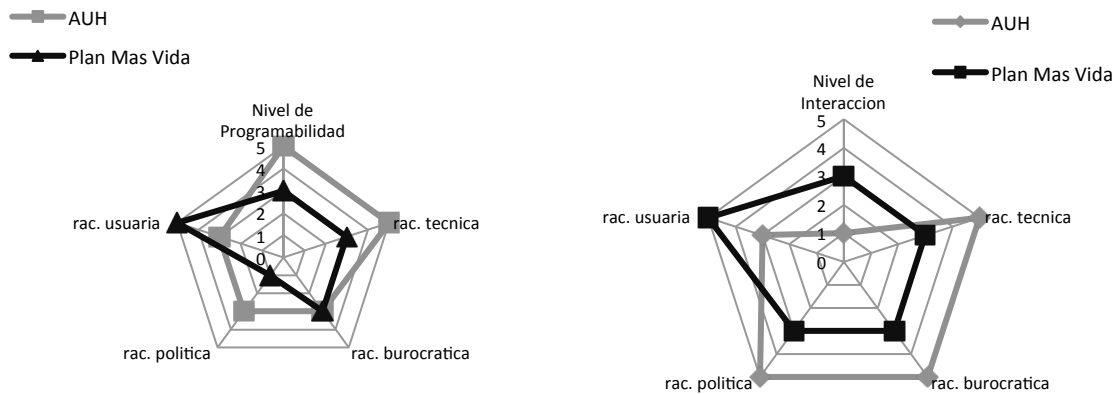
El Plan Más Vida exhibe además otras particularidades, pues siendo un programa que puede ser categorizado -al menos *a priori*- en el tipo «Transferencia de bienes y servicios», presenta diversas condiciones que desbordan dicha categoría. Así por ejemplo, los funcionarios presentan un rasgo de racionalidad orientada al destinatario, lo cual se traduce en un compromiso y vinculación directa con la población atendida. Ello motiva además una «bajada» - en un movimiento que se puede entender como de tipo *top down*- la cual permite ampliar la mirada respecto a las necesidades que los beneficiarios poseen y flexibilizar la intervención.

“...la gente necesita que lo escuchen, y de repente uno también explicarle por qué, para qué, cómo, a las madres [...] Entonces, bajar, ir con distintas posibilidades.”
(Funcionaria, Directora Plan Más Vida, Municipio).

En síntesis, el Plan Más Vida presenta también claros rasgos de una gestión ampliada antes que tecnocrática, en la cual tanto los funcionarios como los beneficiarios se ven involucrados.

A modo de síntesis, el Gráfico 1 ilustra el resultado obtenido, a partir del análisis de discurso de los funcionarios públicos de los programas AUH y Plan Más Vida, respecto del grado en que son utilizadas cada una de las racionalidades puestas en consideración por el presente estudio, el grado de programabilidad de la tarea de cada programa y el nivel de interacción de cada intervención.

Gráfico 1: Nivel de programabilidad, nivel de interacción y grados de racionalidad utilizados en AUH y Plan Más Vida.



Fuente: Elaboración propia.

Es interesante destacar, a partir de los resultados expuestos en el Gráfico 1, que los programas presentados y categorizados *a priori* en el tipo «Transferencia de bienes y servicios» difieren en

el grado que alcanzan los distintos tipos de racionalidad puestos en juegos en la arena de la implementación. De este modo, mientras el AUH presenta un grado alto en la racionalidad técnica, el Plan Más Vida se focaliza, sobre todo, en la racionalidad usuaria, lo cual da cuenta de las diferencias en las racionalidades y lógicas imperantes sobre las que se paran los ejecutores de cada intervención.

5.2.- Servicios sociales profesionales: Programa Mamás y Bebés Sanos y Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo

El Programa Mamás y Bebés Sanos es una iniciativa que busca mejorar las condiciones de salud materno-infantil en la jurisdicción de La Plata. Está dirigido a mujeres embarazadas, puérperas y lactantes, y actúa fortaleciendo los recursos e insumos en los Centros de Atención Primaria e implementando un sistema de gestión que les asegura a las madres la disposición de un equipo de salud a su cuidado. En concreto, el programa se hace efectivo por medio de una chequera que contiene la planificación de las fechas de atención, a través de consultas médicas, provisión de leche y medicamentos, y un sistema de registro que permite monitorear el acceso a dicha oferta. Por su parte, el Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo surge a partir de la constatación de la necesidad de formular un programa de empleo dirigido específicamente a la juventud, dada las características de este grupo y el tipo de desempleo que los afecta. El objetivo del programa, a grandes rasgos, es generar oportunidades laborales para jóvenes de entre 18 y 24 años desempleados, apoyándolos en la finalización de sus estudios primarios y secundarios, y emprendiendo acciones que les permitan construir un perfil profesional adecuado al campo en el cual desean desempeñarse.

Ambos programas descritos pueden ser categorizados como «Servicios sociales profesionales» en cuanto, *a priori*, por un lado, poseen un alto grado de formalización y homogenización en sus tareas y, por otro, permiten una interacción media o alta entre los operadores y beneficiarios. Este último aspecto es fundamental, pues este tipo de programas se sostienen en gran medida en la colaboración, receptividad y legitimidad que los participantes le brindan a la intervención. Es importante destacar -como ya fue mencionado anteriormente- que este tipo de programas da lugar a grados de discrecionalidad mayores por parte de sus ejecutores.

Mamás y Bebés Sanos, en concreto, es un programa donde tanto la definición de la población objetivo como las tareas se encuentran preestablecidas y formalizadas. Sin embargo, eso no evita que presente importantes rasgos de discrecionalidad por parte de sus ejecutores. La interacción de funcionarios y beneficiarios potencia la motivación de estos últimos a flexibilizar algunos aspectos presentes en el programa. Por ejemplo, ante la clara necesidad de los destinatarios de obtener las prestaciones que la intervención entrega, los operadores optan por ceder los beneficios a aquellos que poseen claras evidencias de necesidad, pese a que presenten algún tipo de incumplimiento en alguno de los requisitos formales.

“Bueno sí, las que no tienen documento también las ingresamos al MaBe. Qué sé yo, le vamos poniendo número. Porque yo considero que por más que no tenga documentos, o lo que sea, no se puede quedar sin hierro, sin leche. Al contrario, es a la que más tenemos que apuntar” (Funcionaria, Profesional de la Salud MaBe).

De aquí se concluye, por tanto, que el programa funciona con un importante grado de discrecionalidad. Los funcionarios son capaces de percibir las necesidades y problemáticas de la población, lo que en cierto modo evidencia la existencia de un vínculo o, al menos, de un mayor grado de interacción entre los actores implicados, lo cual se materializa en la flexibilización de ciertos protocolos. En otras palabras, el criterio del profesional cumple un rol fundamental en la ejecución del programa.

En términos de las racionalidades puestas en juego, siguiendo los criterios señalados, son sobre todo la racionalidad orientada al destinatario y la racionalidad política las que destacan,

pues del discurso de los funcionarias se desprende una preocupación especial hacia los beneficiarios.

"...por ahí si tiene obra social tiene que esperar un mes para que te vea el ginecólogo, acá no es así [...] acá venís y ese mismo día te ven" (Funcionaria, Profesional de la Salud MaBe).

Sin embargo, también cumplen un rol fundamental la racionalidad técnica y la burocrática, en cuanto que, en el primer caso, el programa y su efectividad se sostienen en la acción y experticia de los profesionales provenientes del área de la salud involucrados, y en el segundo, pese a la flexibilidad, los procesos y reglas de carácter abstracto ocupan un lugar fundamental en la puesta en marcha del programa.

"...a las ocho de la mañana se dan los turnos [...] para que no haya un tumulto de gente en la sala de espera, y haya mayor contacto. Yo a partir de fines del año pasado [...] empecé a dar turnos programados, fue prueba piloto" (Funcionaria, Profesional de la Salud MaBe).

Por su parte, en el discurso de los funcionarios del Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo surgen elementos que dan cuenta de una mirada social y crítica respecto del problema que el programa aborda. En este sentido, entienden que la problemática del desempleo juvenil debe ser abordada de forma amplia, incluyendo no sólo acciones habilitadoras que permitan la empleabilidad de los jóvenes, sino también un espacio de formación cívica.

"Se trata de que el chico, [...] nivele sus conocimientos, [...] que sepa por lo menos lo que son las leyes laborales, todo, por si en algún momento entra en el mercado laboral estable, y sepa cómo defenderse. Después lo que tiene es la parte de formación profesional, donde puede aprender un oficio" (Funcionario, Director, Dirección de Empleo).

Si bien las actividades esperadas del programa se encuentran debidamente formalizadas y previamente establecidas, hay un espacio de flexibilidad que los mismos ejecutores de la intervención se permiten. Esta flexibilidad se materializa en la implementación de la intervención a partir de espacios que ellos entienden como "de negociación", lo que fundamentalmente ha permitido la adaptabilidad del programa. En concreto, se busca formar alianzas con organizaciones con las que se pueda negociar un enfoque conjunto, para aplicarlo luego en los talleres dirigidos a los jóvenes beneficiarios. En este sentido, se privilegia un trabajo que, por un lado, brinde al los beneficiarios una mirada social y alimente un pensar crítico, y por otro, les permita vincularse con actores sociales relevantes.

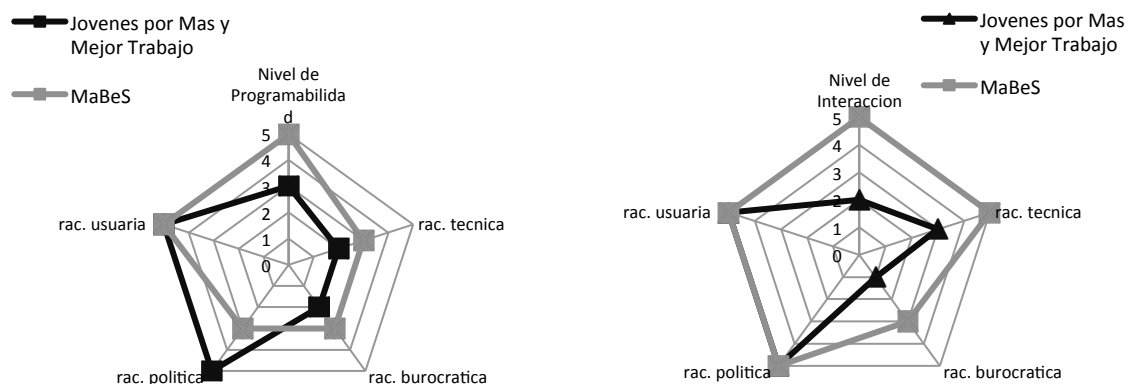
"...se fueron incorporando más organizaciones, pero en principio eran casi todos exclusivamente universidades, [...] les pedimos a las universidades que bajen a los barrios, que los talleres sean en los barrios y no en la universidad. Se produjo como una sinergia muy, muy interesante, entre la universidad y los pibes, y entre la figura de los talleristas y los chicos con el capacitador, que en general son jóvenes" (Funcionario, Coordinador Nación).

La participación y la construcción de redes cumplen un rol destacado, en cuanto se promueven espacios de vinculación entre diferentes niveles de la sociedad. Siguiendo esta línea, son sin duda la racionalidad política y la orientada al destinatario las que destacan sobre las demás. La primera, pues la implementación del programa es pensada siempre desde un espacio inclusivo que fomenta, sobre todo, la construcción de sociedad, cumpliendo el Estado, en este espacio, un papel fundamental, pues se encarga de entregar las directrices de la intervención, lo que denota además una implementación del programa de tipo *top down*. La segunda, porque

la implementación nunca pierde de vista las necesidades de sus beneficiarios y a su vez es capaz de amoldarse a sus requerimientos.

El Gráfico 2 presenta los resultados obtenidos a partir del análisis del discurso de los funcionarios públicos de los programas Jóvenes por Más Trabajo y Mamás y Bebés Sanos, en relación al grado en que son utilizadas cada una de las racionalidades puestas en consideración por el presente estudio, el nivel de interacción que cada programa promueve y el grado de programabilidad de la tarea de cada intervención.

Gráfico 2: Nivel de programabilidad, nivel de interacción y grados de racionalidad utilizados en los programas Jóvenes por Más y Mejor Trabajo y Mamás y Bebés Sanos.



Fuente: Elaboración propia.

Destaca la importancia atribuida a la racionalidad política en el caso del programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo y la racionalidad orientada al usuario en el caso de los dos programas analizados. En el caso de la racionalidad técnica, se presentan diferencias importantes, aunque en ninguno de los dos casos juega un rol preponderante.

5.3.- Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social: Cooperativas de Trabajo: "Argentina Trabaja" y "Cooperativas de La Plata" y Presupuesto Participativo, de la Municipalidad de La Plata

Las Cooperativas de Trabajo surgen en el entendido de que el empleo digno es la estrategia idónea para propiciar la integración social y combatir la pobreza. Por ello, el objetivo de este programa radica en la generación de nuevos puestos de trabajo, con igualdad de oportunidades y con base en la organización comunitaria. Para ello, se fomentan fundamentalmente la construcción de redes y de organizaciones sociales de trabajadores. Este programa se focaliza en aquella población sin ingresos formales, que no poseen ningún tipo de prestaciones, de pensiones, ni de jubilaciones nacionales. En concreto, los beneficios que entrega el programa consisten en brindar al beneficiario un empleo de cuarenta horas a la semana, considerando cinco de ellas para capacitación. Los trabajos que realizan, además, benefician directamente a la comunidad, como la construcción o mejoramiento de infraestructura, de áreas verdes, o de viviendas. Por su parte, los Presupuestos Participativos son una iniciativa que permite que una parte del presupuesto municipal sea asignado participativamente a proyectos propuestos y priorizados por la propia comunidad. De este modo, los Presupuestos Participativos promueven la democracia directa, en cuanto permiten la toma de decisiones de los propios ciudadanos respecto a sus espacios.

Los programas descritos pueden ser categorizados como del tipo «Servicios humanos, de desarrollo de capacidades y de inserción social», ya que presentan una baja programabilidad y formalización en sus tareas y permiten un alto grado de interacción entre los operadores y destinatarios. Son programas que, *a priori*, permiten transformar las condiciones de los beneficiarios, fomentando nuevas capacidades o la remoción de obstáculos para su expansión. Cabe recordar, que en este tipo de programas la discrecionalidad de los ejecutores puede ser alta y la horizontalidad en la implementación es primordial.

En concordancia con lo recién expresado, los funcionarios encargados de las Cooperativas de Trabajo, desde un primer instante, dan cuenta de la flexibilidad y baja programabilidad con que el programa opera. Para ellos, estos programas están en constante construcción, siendo en todo momento su implementación flexible y permeable al cambio.

"Argentina Trabaja es un barco que zarpó, y todavía lo estamos construyendo" (Funcionario, Coordinador Argentina Trabaja).

Asimismo, el discurso de los ejecutores deja entrever una racionalidad política respecto a la implementación del programa, pues se admite que el trasfondo de la intervención es político y no meramente técnico.

"...somos una coordinación político-social [aunque] le decimos político-social, pero en realidad es política" (Funcionario, Coordinador Argentina Trabaja).

Al respecto, hay una visión amplia en relación a los beneficios que el programa entrega. En este sentido, se conjuga una visión que prioriza por la acción local y territorial. Los operadores de las Cooperativas entienden que el trabajo en el territorio es esencial, y que las posibilidades que brindan las cooperativas de trabajar localmente son fundamentales.

"...no le puedes pedir, a un esquema que está pensado para toda la nación, que responda particularidades muy específicas. Nosotros sí podemos trabajar sobre esa particularidad" (Funcionaria, Directora, Unidad de Cooperativas, Municipio).

De este modo, la racionalidad política es la más relevante en el discurso de los funcionarios que participan en las Cooperativas de Trabajo, pues, por definición, las actividades que el programa propone poseen una visión de sociedad, una visión de comunidad y territorio, y una visión de la acción política.

"...la intencionalidad de generar algún tipo de capacidad en la gente que está en las Cooperativas es una definición absolutamente política" (Funcionario, Coordinador Argentina Trabaja).

Los Presupuestos Participativos, por su parte, surgen de la búsqueda de mecanismos para transferir espacios de decisión a la ciudadanía. Para ello, en sus inicios, se optó por revisar diversas experiencias, proceso que culminó en la implementación del programa como tal. El discurso de los funcionarios da cuenta de esta búsqueda, que en cierto modo privilegió una visión técnica y *top down* respecto a la construcción de espacios de participación.

"Recorrimos, estudiamos, analizamos los distintos métodos con los que se utilizaba el presupuesto en los distintos lugares del mundo, particularmente en Brasil, Montevideo y en la Argentina, Rosario y Morón, que son las primeras experiencias locales. Una en la Provincia de Buenos Aires y otra en Santa Fe" (Funcionario, Director Ejecutivo Presupuestos Participativos).

Si bien es verdad que los Presupuestos Participativos se erigen sobre la base de una racionalidad, sobre todo, política, en cuanto que el propio objetivo del programa es ampliar la participación ciudadana en los procesos de toma de decisión al interior de la comunidad, llama la atención el lugar que ocupa y la importancia que le brindan los operadores a los aspectos

técnicos que posibilitan la ejecución de la intervención. Aquí, en cierto modo, cristaliza una gestión tecnocrática ampliada, en donde, además de la participación y horizontalidad de los procesos, el uso de los medios técnicos cobra especial relevancia para el buen funcionamiento del programa.

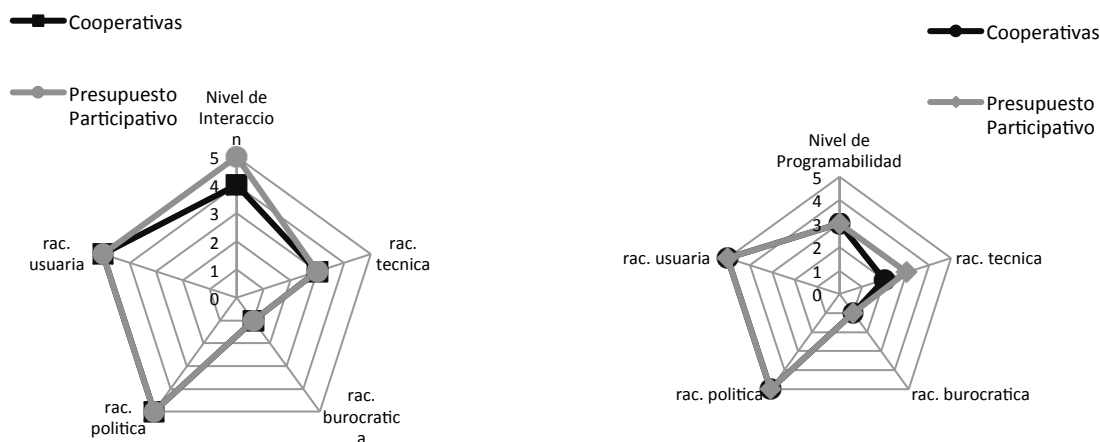
"...el mensaje de texto para la votación, el voto electrónico. Distintos instrumentos o herramientas que hacen más simple la votación y acerca en términos instantáneos el voto por mensaje de texto" (Funcionario, Director Ejecutivo Presupuestos Participativos).

En efecto, los procesos de democratización, en opinión de los funcionarios, están resguardados por la implementación de medios técnicos que permiten la construcción de espacios de participación y aseguran la igualdad y equidad respecto a tales procesos. Sin embargo, una vez instalados dichos medios, comienza un proceso virtuoso de participación, que, según la percepción de los ejecutores, permite vincular a los actores de los niveles administrativos con la comunidad.

"...nosotros la impulsamos mucho [...] porque la realidad es que desde una oficina se ve de manera muy distinta a cuando vos te encontrás en el territorio. Por lo tanto la mayoría va, el intendente va de sorpresa, cae en cualquier asamblea"(Funcionario, Director Ejecutivo Presupuestos Participativos).

El Gráfico 3 presenta los resultados obtenidos a partir del análisis del discurso de los funcionarios públicos de los programas de Cooperativas de Trabajo y Presupuestos Participativos, en relación al grado en que son utilizadas cada una de las racionalidades puestas en consideración por el presente estudio, el nivel de interacción que cada programa promueve y el grado de programabilidad de la tarea de cada intervención.

Gráfico 3: Nivel de programabilidad, nivel de interacción y grados de racionalidad utilizados en los programas Cooperativas de Trabajo y Presupuestos Participativos.



Fuente: Elaboración propia.

Del Gráfico 3 se puede deducir que ambos programas presentan niveles de programabilidad, interacción y grados de racionalidad, en cada uno de los tipos, bastante similares. Son programas en donde la racionalidad política ocupa un rol fundamental, en desmedro, fundamentalmente, de la racionalidad burocrática.

5.4.- Prestaciones asistenciales y de emergencia: Emergencia Habitacional y Comedores Sociales

Si bien el programa de Emergencia Habitacional no constituye un programa propiamente tal, ha sido clasificado de esta forma ya que integra y canaliza la oferta de los distintos programas e iniciativas nacionales, provinciales y municipales vinculadas a la solución de emergencias habitacionales en la población de La Plata. El objetivo de la intervención es contribuir al desarrollo y mejoramiento de las condiciones de la vivienda, el hábitat e infraestructura básica de los hogares vulnerables. Junto a ello, a partir de la creación de Cooperativas de Trabajo centradas en la construcción de viviendas, se propicia la inclusión e integración social de la población desempleada beneficiaria del programa. En definitiva, la iniciativa busca implementar un modelo de gestión que potencie las formas de organización comunitaria en los barrios como una herramienta y un recurso para los procesos de construcción y mejoramiento de las viviendas en sectores vulnerables. Los Comedores Sociales, por su parte, surgen como una respuesta de la comunidad a las necesidades alimentarias de la población. Su origen se liga, sobre todo, a las situaciones de crisis económica y social ocurridas en Argentina y la consecuente pauperización de las condiciones de vida de la población más vulnerable. Son iniciativas, por tanto, gestionadas y administradas por los propios beneficiarios, organizaciones sociales o dirigentes barriales, que con el paso del tiempo han logrado tal grado de institucionalización que les ha permitido el apoyo de los gobiernos provinciales y municipales, y su subsistencia en el tiempo.

Las iniciativas recién descritas pueden ser categorizadas como «Prestaciones asistenciales y de emergencia», pues, *a priori*, poseen un bajo nivel de formalización de las tareas que llevan a cabo, al tiempo que presentan niveles mínimos de interacción entre los operadores y los beneficiarios. Asimismo, las actividades que promueven surgen para dar solución o alivio a situaciones contingentes, lo que aumenta la flexibilidad de la intervención y, en muchos casos, la discrecionalidad política por parte de quienes las operan.

El amplio perfil de los potenciales beneficiarios del programa de Emergencia Habitacional, definido por los ejecutores de la intervención, permite ratificar tanto la baja programabilidad con que el programa opera, como el amplio margen de problemáticas sobre el cual actúa. Los beneficiarios pueden ser extranjeros, personas en situación de calle, víctimas de violencia en sus familias o familias afectadas por una emergencia. Esta amplitud determina a su vez la heterogeneidad de las tareas y constante adecuación con que el programa debe actuar, lo cual es avalado a su vez por los propios funcionarios.

“...uno no puede decir: “me siento a planificar” mientras tiene una persona golpeando la puerta. No.” (Funcionario, Coordinador, Ministerio Desarrollo Social).

En este contexto, la principal preocupación de los operadores se dirige a incrementar el bienestar de los beneficiarios, siendo preponderante en el discurso de los ejecutores la racionalidad orientada al destinatario.

“...tengo una persona, en situación de calle y la pongo en una carpa, pero no solucioné el problema. Bueno, nosotros no damos carpas, planificamos soluciones que perduren en el tiempo, ¿no? O damos materiales de construcción donde va a construirse una vivienda que va a ser para toda su vida o damos alguna de las viviendas industrializadas, que también son viviendas.” (Funcionario, Coordinador, Ministerio Desarrollo Social).

Una de las características de la racionalidad orientada al usuario, es la pro actividad que ésta suscita en los encargados del programa. En muchos casos, señalan los funcionarios, son ellos quienes deben adelantarse con el fin de beneficiar al destinatario.

"...si nosotros recibimos una problemática, una solicitud, nosotros mismos fotocopiarnos esa información, y la abrimos." (Funcionario, Coordinador, Ministerio Desarrollo Social).

El programa de Comedores Sociales, por su parte, en visión de los operadores, presenta una baja programabilidad, estando los protocolos aún poco formalizados. Ello podría incrementar las situaciones de discrecionalidad política, sin embargo se han promovido acciones destinadas a reducir dichas prácticas. Por ejemplo, pese a una resistencia inicial por parte de los intermediarios, se ha implementado el uso de tarjetas que permiten la comprar alimentos.

"Este proceso de entregar las tarjetas tuvo como punto de resistencia a muchos de los intermediarios que son los responsables de los comedores" (Director, Dirección de Acción Social Directa).

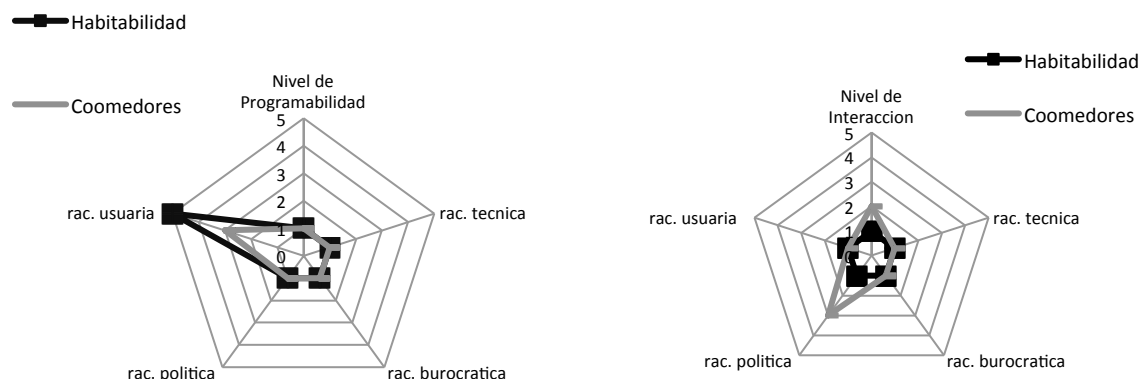
De todas formas, aún existen situaciones de discrecionalidad política que se hacen presente en la misma intervención.

"...en estos comedores privados también hay un grado de discrecionalidad elevado, porque pasan a ser intermediarios de la entrega de los alimentos y también ejercen su presión importante." (Director, Dirección de Acción Social Directa).

En el discurso de los operadores, en definitiva, destaca notoriamente la racionalidad política y orientada al usuarios por sobre las demás.

El Gráfico 4 presenta los resultados obtenidos a partir del análisis del discurso de los operadores de los programas de Emergencia Habitacional y Comedores Sociales, respecto al grado en que son utilizadas cada una de las racionalidades puestas en consideración por el presente análisis, el nivel de interacción que cada programa promueve y el grado de programabilidad de la tarea de cada intervención.

Gráfico 4: Nivel de programabilidad, nivel de interacción y grados de racionalidad utilizados en los programas Emergencia Habitacional y Comedores Sociales.



Fuente: Elaboración propia.

Llama la atención lo contraído de ambos gráfico. En este sentido, ambos programas presentan en cada tipo de racionalidad grados bastante reducidos, siendo la excepción la racionalidad orientada al usuario en el eje de programabilidad, para el caso de Emergencia Habitacional, y la racionalidad política en el eje de interacción, en el caso de Comedores Sociales.

6.- Conclusiones

A partir de la tipología de programas sociales presentada y la posterior categorización de las intervenciones seleccionadas, era de esperar importantes diferencias respecto de las racionalidades y perspectivas dominantes en los funcionarios públicos entrevistados. Si bien el análisis da cuenta de contrastes, es también interesante destacar, a modo de conclusión, un lineamiento común presente en el discurso de los ejecutores de las iniciativas elegidas: la preponderancia de las racionalidades política y orientada al destinatario sobre las racionalidades burocrática y técnica.

Tanto la racionalidad política como la orientada al destinatario -considerando distintos niveles de programabilidad de la tarea e interacción entre ejecutores y beneficiarios- tienen fuerte presencia en las opiniones, percepciones y perspectivas que los funcionarios poseen. Con ello, no se está estimando homogeneidad entre las diversas iniciativas, sino que se está resaltando un rasgo común entre ellas, propio del modelo argentino post crisis. Ello conlleva a una segunda conclusión relevante: en perspectiva de los funcionarios, los beneficiarios de los programas analizados generalmente ocupan una posición central en las acciones y consideraciones que los ejecutores ponen en juego en la arena de la implementación. Dicha situación, a su vez, subraya el predominio, en el caso de Altos de San Lorenzo en La Plata, de una gestión ampliada sobre una gestión estatal (centrada en el propio gobierno).

La preeminencia de una gestión ampliada -vinculada al uso de las racionalidades política y orientada al destinatario- abre un campo de análisis interesante respecto al rol que cumple la participación ciudadana en la implementación de los programas sociales. Las preguntas que caben hacerse al respecto son: cuánto los espacios participativos son producto de las intenciones emanadas desde el Estado -a partir de sus operadores/ejecutores locales- (Rosenfeld 2005); cuánto surgen como iniciativa de la comunidad (Haro Encinas 2004); y cómo estos procesos interactúan en la arena de la implementación legitimando las políticas sociales adoptadas en el territorio local.

Si se centra la discusión en las similitudes y diferencias que presentan los programas de empleo antes descritos respecto a sus pares pertenecientes a otras áreas, se coligen conclusiones que van en una dirección similar. La primera de ellas dice relación con el rol fundamental que asumen las racionalidades política y destinada al usuario en la implementación y ejecución de los programas de trabajo. Esta situación es evidente, tanto en los procesos de interacción que cada intervención promueve como en la programabilidad que las sustenta. Presumiblemente, esta situación se encuentra ligada con el modelo de desarrollo adoptado en Argentina en los años post crisis, en el que ha primado una visión «trabajocéntrica», la cual se fundamenta en privilegiar métodos para regular el empleo como mecanismos para potenciar la integración social, inclusión y participación ciudadana. Es en estas iniciativas donde se hace plausible más marcadamente una diferenciación con la etapa neoliberal dominante durante la década de los noventa.

En cierto modo entonces, las perspectivas y racionalidades que los funcionarios y operadores adoptan en los programas de empleo se condicen con las estrategias seguidas por los gobiernos entrantes. Un caso paradigmático es el de las cooperativas de trabajo, cuya existencia, siempre en el ámbito de la informalidad, posee una larga tradición en la cultura argentina, proveniente de los inmigrantes de principios del siglo XX. Voutto (2011) resalta, al respecto, que es sólo a comienzos del año 2003 que estas adquieren un carácter formal, en cuanto que son implementados programas sociales que consideran al cooperativismo de trabajo como un mecanismo para impulsar la creación de empleo y favorecer la participación ciudadana. En ellas encontramos por tanto dos elementos fundamentales del periodo, por un lado, la intención, por parte de la autoridad, de institucionalizar prácticas ciudadanas de vieja data en

términos de intervenciones sociales y, por otro, la posibilidad de vincular lo cotidiano a lo político (Voutto 2011).

Los programas vinculados al ámbito laboral escogidos, por ende, si bien no pertenecen ambos a la misma categoría dentro de las que han sido propuestas, presentan en su ejecución pautas similares en las racionalidades adoptadas por los funcionarios. El Programa Jóvenes por Más y Mejor Trabajo fue categorizado como un programa de Servicios Sociales Profesionales, mientras que el de Cooperativas de Trabajo fue situado en la categoría Servicios Humanos, de Desarrollo de Capacidades y de Inserción Social. Ambos, a pesar de tener diferentes niveles de interacción con los destinatarios, y organización de la tarea (más homogénea en Cooperativas y más heterogénea en Jóvenes), se apropian del ideario de inclusión a través del trabajo; ambos rescatan la necesidad de articular nuevamente la sociedad con base al empleo.

7.- Bibliografía

Arcidiácono, Pilar (2012). "Políticas sociales y bienestar en Argentina 2002-2009. Entre el trabajo asalariado y los programas sociales". *Revista SAAP* 6: 319-341.

Bardach, Eugene (1977). *The implementation Game: What happens after a bill becomes a law*. Cambridge: MIT Studies in American Politics and Public Policy.

De Piero, Sergio (2010). Dilemas de una política pública ante una sociedad fragmentada. [en línea]. FLACSO. Disponible en: <http://politicaspublicas.flacso.org.ar/files/investigaciones/encurso/7.2.depiero.pdf> <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4652/lcl1113e.pdf> [Consulta: 2012, 12 de septiembre].

Haro Encinas, Jesús. (2004). *La Rosada Custodiada. Participación ciudadana y gestión pública en Reus 1999-2003*. Tesis doctoral. Universitat Rovira i Virgili, España.

Jaime, Fernando, Dufour, Gustavo, Alessandro, Martín y Amaya, Paula (2013). *Introducción al análisis de Políticas Públicas*. Argentina: Universidad Nacional Arturo Jauretche.

Martínez Nogueira, Roberto (1998). "Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico". [en línea]. CEPAL. *Serie: Políticas Sociales, N° 24*. Santiago de Chile. Disponible en: <http://www.eclac.org/publicaciones/xml/2/4652/lcl1113e.pdf> [Consulta: 2012, 12 de septiembre].

Martínez Nogueira, Roberto (2006). "Heterogeneidad y contingencia en los programas sociales: consecuencias para la gestión de la implementación". [en línea]. *Revista del CLAD Reforma y Democracia. N° 35*. Caracas: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Disponible en: <http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0054101> [Consulta: 2012, 16 de septiembre].

Martínez Nogueira, Roberto (2007). "Desafíos estratégicos en la implementación de los programas sociales". En Juan Carlos Cortázar (ed.). *Entre el Diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales*. Washington, DC: BID, 63-116.

Novick, Marta y Villafañe, Soledad (2008). "El trabajo como factor constitutivo de la ciudadanía". En Marta Novick y Guillermo Pérez Soto (coord.). *El Estado y la reconfiguración de la protección social*. Buenos Aires: Siglo XXI, 157-191.

Ostrom, Elinor (1999). "Institutional Rational Choice. An Assessment of the Institutional Analysis and Development Framework". En Paul Sabatier (ed.) *Theories of the Policy Process*. Boulder: Westview Press.

Rosendelf, Mónica (2005). "Dilemas de la participación social. El encuentro entre las políticas públicas y la sociedad civil". *Cuadernos de Observatorio Social*, N°7, Buenos Aires.

Schuttenberg, Mauricio (2007). *Las políticas sociales en los barrios. Relaciones y actores del Plan Más Vida en el Gran La Plata*. La Plata: Editorial de la Universidad Nacional de La Plata.

Thwaites, Mabel (2001). "Tecnócratas vs punteros". *Revista Encrucijadas*, no. 6.

Voutto, Mirta (2011). "El cooperativismo de trabajo en la Argentina: contribuciones para el diálogo social". [en línea]. OIT. *Serie: Documento de Trabajo, N° 217*. Lima: Programa Regional para la Promoción del Diálogo y la Cohesión Social en América Latina. Disponible en: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---americas/---ro-lima/documents/publication/wcms_179395.pdf<http://www.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/035-junio-2006/0054101> [Consulta: 2013, 7 de mayo].

HOW TO CITE THIS ARTICLE IN BIBLIOGRAPHIES

Peroni, Andrea y Palma Amestoy, Carlos (2013): "La implementación de los programas sociales y de empleo: racionalidades y perspectivas de los funcionarios públicos en Argentina". *Revista Latina de Sociología*, 3: 114-132, <http://revistalatinadesociologia.com>, ISSN 2253- 6469

¹ Ver el término «arena» en Jaime, Fernando et al. (2013): "La arena de acción "hace referencia al espacio social en el que los individuos interactúan, intercambian bienes y servicios, solucionan problemas, se dominan entre sí, o se pelean (...) (Ostrom 1999: 28). Toda arena de acción comprende: (1) una situación de acción; y (2) los actores. La situación de acción puede caracterizarse a partir de siete variables: a) los participantes, b) las posiciones específicas a ser ocupadas por los participantes, c) el conjunto de acciones permitidas y su conexión con los resultados, d) los resultados potenciales que están conectados a secuencias de acciones individuales, e) el control que cada uno de los participantes tiene sobre la elección, f) la información disponible para los participantes sobre la estructura de la situación de acción, y g) los costos y beneficios asignados a las acciones y los resultados. En tanto, la noción de actor incluye supuestos sobre cuatro tipos de variables: a) los recursos que cada actor trae a una situación de acción, b) la valoración que los actores asignan a los estados del mundo y las acciones, c) la forma en que los actores adquieren, procesan y utilizan el conocimiento y la información disponible, d) los procesos que usan los actores para seleccionar los cursos de acción (...) (Ostrom 1999: 48)"

² En caso que ambos padres soliciten el beneficio y cumplan con los requisitos exigidos, se privilegia a la madre por sobre el padre.