

RESUMEN DE TESIS DE POSGRADO

Post-graduate Thesis 'Abstracts

MAESTRÍA

Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social de FLACSO Argentina

El régimen de implementación local de una política social en el espacio local.

***El Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en el
Municipio de La Matanza.***

(2009-2016)

Local implementation regime of a social policy in the local space.

The Program Social Income with Work - Argentina Works in the Municipality of La Matanza.

(2009-2016)

Por Cynthia Gisselle Ferrari Mango

Fecha de Recepción: 01 de febrero de 2017.

Fecha de Aceptación: 30 de marzo de 2017.

RESUMEN

Los gobiernos de Néstor Kirchner (2003-2007) y de Cristina Fernández de Kirchner (2008-2011 y 2012-2015) se propusieron re-centralizar al Estado (De Piero, 2012) con el fin de recuperar su capacidad de intervención en la esfera social, política y económica. En lo que refiere a materia de política social, promovieron como objetivo central la inclusión social a través del trabajo (Grassi, 2012), por lo cual, a partir de la asunción de Néstor Kirchner, se generó un punto de inflexión en el tipo de política social impulsada por el Estado (Natalucci y Paschkes Ronis, 2011).

En este marco, la tesis cuyo resumen aquí se presenta indaga sobre el régimen de implementación local del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (en adelante Prist-At) en el Municipio de La Matanza desde el año 2009 hasta el año 2016. La resolución que le dio origen al programa fue la Resolución 3182/2009 del Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (en adelante, MDSN), ratificado por el Decreto 1067/2009, donde se propuso como objetivo general fomentar la generación de puestos de trabajo a través de la conformación de cooperativas.

La formación de las cooperativas en el marco Prist-At se establece bajo convenios entre el MDSN y los gobiernos locales para que estos últimos se conviertan en el ente ejecutor del programa en el territorio (MDSN, 2011). Para la ejecución del programa en todo el distrito, se constituyen espacios físicos denominados "Obradores". A los mismos los entendemos como espacios de gestión locales donde se produce la materialización de la política social en el territorio. Desde allí, se reconfigura el programa en su cotidianidad y se tejen las relaciones con la comunidad del lugar y la política local. En este marco, la pregunta general que guía esta tesis es: ¿cómo funciona el régimen de implementación del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja en los espacios de gestión local del Municipio de La

Matanza (Prist-At) desde el año 2009 hasta el año 2016? Para acercarse a la pregunta-problema mencionada, trabajamos en torno al concepto central del *Régimen de implementación local* (Chiara y Di Virgilio, 2004), la vinculación entre la orientación del programa en la formulación e implementación (Oszlak y O'Donnell, 1982; Shore, 2014; Arcidiacono y Bermúdez, 2015), los arreglos locales (Pedro Núñez, 2010) que permiten la ejecución del programa y el entramado de actores que se constituye a partir del mismo en el espacio local (Chira y Di Virgilio, 2006; Di Virgilio y Galizzi, 2009; Hintze, 2006; Neirotti, 2011).

Problema y objetivos de investigación

En las últimas dos décadas, los municipios del conurbano bonaerense han cobrado protagonismo a lo hora de implementar políticas públicas formuladas desde el Estado Nacional. El argumento de partida de esta investigación consiste en que la política social se diseña en el nivel macro y se desplaza hacia el territorio inmerso en dinámicas barriales. De este modo, se produce una readaptación del diseño a partir de los intereses, necesidades y recursos presentes en los actores que directa o indirectamente se vinculan en la implementación. Los conflictos surgidos en este espacio pueden ser interpretados a través de identificar el contexto en que surgen las políticas sociales, su funcionamiento y los actores involucrados (Hintze, 2006).

En este marco, el Prist-At es un programa social bajo la órbita del MDSN que fomenta el cooperativismo de trabajo y constituye a los municipios como entes ejecutores en el territorio. De este modo, el Prist-At nos permite indagar el régimen de implementación local de un programa formulado y financiado desde el Estado nacional que desciende al territorio en el cual el gobierno municipal va a llevar adelante la implementación. En el mismo, se manifiesta una tensión entre el contexto macro social y micro social, se dinamizan arreglos

locales para poder ejecutar el programa, así como también se entremezclan un entramado de actores.

La vinculación directa con los gobiernos locales muestra la directriz de acción del MDSN que se complementa con el fomento de la economía social y solidaria: la territorialización. Con el concepto de territorialización nos referimos a que las políticas sociales tienen un componente de anclaje territorial y de proximidad con la población beneficiaria (Forni *et. al.*, 2015). En el territorio, los gobiernos locales se caracterizan por tener una legitimidad y capacidad de convocatoria dado que es un espacio para relacionarse con el sistema político considerado como un punto de apoyo para generar movilización colectiva. Es justamente en el territorio donde consideramos que se encuentran las heterogeneidades en el funcionamiento del programa y las particularidades en función de las características propias del espacio local (Neirotti, 2011). El Prist-At tiene “un alto componente de diversidad territorial” (Arcidiácono y Bermúdez, 2015: 1) por lo cual, una mirada a nivel local, permite captar diferencias de la implementación del programa a nivel municipal y el entramado de actores (Chira y Di Virgilio, 2006) conformado por relaciones entre actores estatales, organizaciones y sociedad local.

En este marco, el objetivo general de la tesis es analizar, el régimen de implementación local del Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina Trabaja (Prist-At) en el Municipio de La Matanza (2009-2016) a través de una perspectiva de abordaje que combine aspectos macro y micro sociales. Como objetivo específico se establece analizar y describir la normativa que da origen al Prist-At como marco referencial para vincular la *formulación* del mismo con el régimen de implementación local en el Municipio de La Matanza (2009-2016); analizar el *espacio de gestión local* del Prist-At, desde el año 2009-2016 en el Municipio de La Matanza, a partir de los *arreglos*

locales en el régimen de implementación local, y relacionar y caracterizar a los actores que conforman el *entramado de actores* del régimen de implementación local del Prist-At desde el año 2009 hasta el año 2016 en el Municipio de La Matanza.

Estrategia teórico-metodológica

La investigación utiliza una metodología cualitativa en la cual se emplearon las técnicas de: observación, observación participante, diálogos informales, entrevistas semiestructurada y en profundidad. En lo que refiere a la observación, la tesista ha visitado los lugares físicos en los cuáles los cooperativistas, funcionarios municipales y equipo técnico del monitoreo llevan a cabo sus actividades vinculadas al programa siendo el Obrador el espacio físico referente y la trama que se teje alrededor de él. Con respecto a la observación participante, la tesista ha desarrollado en una línea masiva de capacitación denominada “Herramientas para el mundo de trabajo” que se implementó desde el mes de junio de 2016 hasta diciembre del mismo año en el conurbano bonaerense bajo un convenio de capacitación celebrado entre la UNLaM y MDSN. Los diálogos informales surgieron antes o después de la capacitación, en los momentos previos a movilizaciones, en operativos territoriales y en encuentros casuales sean con cooperativistas, funcionarios municipales o bien técnicos del equipo de monitoreo.

La tesista ha realizado las entrevistas semiestructuradas y en profundidad a: 1- funcionarios gubernamentales del nivel de gobierno nacional (dos) y del nivel de gobierno municipal (seis); 2- cooperativistas (once) y 3- equipo técnico de monitoreo de la UNLaM (siete). La totalidad de entrevistas son veintiséis y la mayoría fueron grabadas y desgravadas salvo las que surgieron a partir de los diálogos informales que en ese caso están transcritas. Para establecer la muestra la tesista ha utilizado el criterio de la técnica de bola de nieve y téc-

nicas del informante clave (Guber, 1991) lo cual le permitió obtener una muestra por saturación teórica. Para la recolección de datos se han combinado fuentes primarias (entrevistas en profundidad y observaciones participantes en el territorio donde se lleva a cabo la gestión local de la política social) y secundarias (normativas, documentación e informes del programa, periódicos locales y nacionales).

El concepto central de esta tesis es el régimen de implementación local, entendido como "aquel conjunto de condiciones que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de los programas y reconfiguran su diseño formal" (Chiara y Di Virgilio, 2004: 137). Del régimen de implementación local se identifican tres líneas de trabajo complementarias: la relación entre formulación e implementación; el espacio de gestión local vinculado a arreglos locales en la territorialidad de la política social; y el entramado de actores del *Prist-At* en el Municipio de La Matanza. Cada una de las tres dimensiones propuestas para abordar el régimen de implementación local del *Prist-At* en el Municipio de La Matanza (2009-2016), remarca una concepción de la política social que se desarrolla en los capítulos de la tesis. En el capítulo dos predomina una concepción finalística (Fleury, 1999) del *Prist-At*, dado que la tesis se centra en conjunto de valores que orientan las definiciones y estrategias. En el capítulo tres predomina la conceptualización operacional (Fleury, 1999) porque explica los instrumentos y mecanismos utilizados para organizar la acción dirigida a determinados fines. En el capítulo cuatro se realiza la concepción relacional (Fleury, 1999) porque se enfatiza la interacción de los actores, sus características y estrategias.

En la primera dimensión se analiza la relación entre formulación e implementación remarcando cuestiones referidas al surgimiento del programa, con una asociación temporal que le es intrínseca (Oszlak y O'Donnell,

1982), desde el MDSN hasta su llegada al territorio de la Municipalidad de La Matanza. Las fuentes de datos para abordar dicha dimensión son: Antecedentes del programa en términos de políticas públicas; Contexto de surgimiento del programa; Normativa del programa y documentos institucionales (Res 3182/09 que le dio origen y Distribuidor Inicial del Programa de Ingreso Social con Trabajo para las Provincias Argentinas). 4- Indagaciones preliminares sobre el *Prist-At*.

En la segunda dimensión, se aborda el espacio de gestión local a través de arreglos locales que se dan en el régimen de implementación local del programa. El espacio local es considerado por Neirotti (2011) como un ámbito de cotidianeidad en donde se conectan el hábitat, las relaciones de vecinos, la familia todo ello cargado de sentimientos y compromisos de relación cercana. Específicamente, el espacio local de gestión es un espacio estratégicos de transformación de los programas dado que se relaciona el aparato estatal con la sociedad civil, lo que provoca la reorientación de los programas y su efecto en las capacidades de gestión (Chiara y Di Virgilio, 2006). Los indicadores que la tesis ha utilizado en esta dimensión son: la relación entre el programa y la política local/nacional; la relación entre el programa operativo territorial y movilizaciones; y la relación entre el programa, la comunidad y la política local.

En la tercera dimensión se trabaja el entramado de actores del programa en el nivel local. El entramado de actores es una herramienta para reconstruir las relaciones que se forjan entre los actores que participan en la gestión de programas y políticas sociales, así como también permite identificar las redes de gestión que se entablan tras el desarrollo de la implementación local del programa (Di Virgilio y Galizzi, 2009). En las políticas públicas nacionales que se implementan a nivel local, confluyen actores que pertenecen a distintos niveles de gobierno

(Neirotti, 2016). Las características del entramado varían según: número de actores, características de la estructura de relaciones entre los actores, estabilidad de las relaciones entre los actores, grado de institucionalización de la red, reglas de juego que regulen el comportamiento de los actores, distribución de los recursos de poder entre los distintos actores y estrategias de los actores (Chira y Di Virgilio, 2006). Para abordar dicha dimensión, la tesista estableció los siguientes indicadores: tipos de Racionalidad y relaciones entre los actores y tipo de capital, estrategias y objetivos de los actores.

Reflexiones parciales

El Prist-At nos ha permitido indagar el régimen de implementación local de un programa formulado y financiado desde el Estado nacional que desciende al territorio en el cual el municipio es el encargado de su implementación. La tesista lo ha definido como un programa social que materializa una concepción de política social propuesta desde el MDSN. El mismo refleja la decisión política de generar empleo a través de la conformación de cooperativas y adentrarse en el territorio local proponiendo una gestión descentralizada del programa a cargo del ente executor Municipio de La Matanza. Dicha estrategia incide en la representatividad del MDSN a nivel territorial y contribuye a afianzar su gobernabilidad.

Los convenios, firmados entre el MDSN y el Municipio como ente executor, establecen diferentes módulos de trabajo en función de las capacidades socio-laborales de los titulares del programa como así también de las necesidades del barrio que se adjudican a los cooperativistas. Para la contraprestación cotidiana del cooperativista el encargo del obrador le asigna una tarea específica que se alimenta de pedidos de la delegación municipal, así como también de necesidades y demandas de la comunidad. De este modo, desde el espacio del obrador se entretiejen redes con otros actores

para resolver la demanda tanto de la delegación como de vecinos que transforman y nutren al régimen de implementación local.

En este sentido, el régimen de implementación local está atravesado principalmente por la demanda y la oferta que se construye en el obrador en función de la política local (desde una agrupación política o bien una delegación municipal) y la comunidad (en tanto sujeto individual como ser un vecino o bien sujeto colectivo como ser una institución u organización de la sociedad civil). A su vez, un aspecto que influye en régimen de implementación local e irrumpe en la cotidianeidad en el obrador son los arreglos locales en función de dos acontecimientos que requieren de la presencia del cooperativista: el operativo territorial y las movilizaciones. Otro aspecto que influye en el régimen de implementación local es el entramado de actores. El mismo está compuesto principalmente por actores gubernamentales de diferentes niveles de gobierno (municipal y nacional), titulares del programa (cooperativistas) y técnicos de la UNLaM que realizan el monitoreo del Prist-At en el Municipio de la Matanza.

Palabras clave: *Política Social, Régimen de Implementación Local, Territorio, Entramado de Actores.*

Keywords: *Social Policy, Local Implementation Regime, Territory, Cluster of Actors.*

Bibliografía

- Arcidiácono, P. y Bermúdez, A. (2015). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Programa Ingreso Social con Trabajo- Argentina Traba-ja. *Congreso Nacional de estudios del trabajo. El trabajo en su laberinto. Viejos y nuevos desafíos.* Buenos Aires: Asociación Argentina de Especialistas en Estudios del Trabajo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2005). *Gestión Social y Municipios. De los escritorios del Banco*

- mundial a los barrios del Gran Buenos Aires*. Buenos Aires: Prometeo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2006). La política social en la crisis de la convertibilidad (1997-2001): Mirando la gestión desde las coordenadas municipales en el Gran Buenos Aires. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*, pp. 125 a 156. Buenos Aires: Prometeo.
- Chiara, M. y Di Virgilio, M. (2009). La gestión social: aspectos conceptuales y problemas. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Comps.). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, 347-370. Buenos Aires: UNGS - Prometeo.
- De Piero, S. (2012). Los años kirchneristas: recentralizar al Estado. *Revista Aportes para el Estado y la Administración gubernamental*. Año 18, N° 30, 169-179.
- Di Virgilio, M. y Galizzi, D. (2009). Los actores en el entramado de la gestión de la política social: Una aproximación conceptual y elementos para el análisis. En M. Chiara y Ma. M. Di Virgilio (Comps.). *Gestión de la política social: conceptos y herramientas*, 319-345. Buenos Aires: UNGS - Prometeo.
- Fleury, S. (1999). *Políticas sociales y ciudadanía*. Banco Interamericano de Desarrollo / Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES). Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social.
- Forni, P.; Nardone, M.; Castronuovo, L.; Nougges, T.; Zapico, M. (2015). Los procesos de organización popular y movimientos sociales en las últimas décadas: Cambios y continuidades. En P. Forni y L. Castronuovo (Comps.). *Ni punteros ni piqueteros: organizaciones populares durante el kirchnerismo*, pp. 21- 44. La Plata: Edulp.
- Grassi, E. (2012). Política sociolaboral en la argentina contemporánea. Alcances, novedades y salvedades. *Revista Ciencias Sociales*. 135-136, N° Especial, 185-198.
- González Bombal, I., Kessler, G. y Svampa, M. (2010). Introducción: Las reconfiguraciones del mundo popular. En I. González Bombal, G. Kessler y M. Svampa (Comps.). *Reconfiguraciones del mundo popular: el conurbano bonaerense en la posconvertibilidad*, pp. 9 -27. Buenos Aires: Prometeo-UNGS.
- Guber, R. (1991). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Buenos Aires: Paidós.
- Hintze, S. (2006). La evaluación de políticas sociales en la Argentina: Reflexiones sobre el conflicto y la participación. En L. Andrenacci (Comp.). *Problemas de la política social en la Argentina contemporánea*, pp. 157-180. Buenos Aires: Prometeo.
- Natalucci, A.; Paschkes Ronis, M. (2011). Avatares en la implementación de políticas sociales. Concepciones y prácticas de las organizaciones sociopolíticas que participan en el programa Argentina Trabaja (2009-2010). En *Encuentro Internacional de Trabajo Social de la Universidad de Buenos Aires: Políticas Públicas Y Trabajo Social, aportes para la reconstrucción de lo público*, pp. 1-24. Buenos Aires: Universidad de Buenos Aires.
- Neirotti, N. (2011). *Educación e intersectorialidad en el espacio local*. Tesis doctoral (inérita). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Núñez, P. (2010). Arreglos locales y principios de justicia en pugna. Estudio de caso en un asentamiento del sur del Gran Buenos Aires. En G. Kessler, M. Svampa e I. Gonzalez Bombal (Comps.). *Reconfiguraciones del Mundo popular. El conurbano bonaerense en la posconvertibilidad*, pp. 223-272. Buenos Aires: Universidad Nacional de General Sarmiento - Prometeo.
- Oszlak, O. y O'Donnell, G. (1982). Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. *Revista Venezolana de Desarrollo Administrativo*. N° 1, 99-128.
- Rofman, A. (2010). Introducción. En A. Rofman (Comp.). *Sociedad y territorio en el conurbano bonaerense: un estudio de las condiciones socioe-*

conómicas y sociopolíticas de cuatro partidos: San Miguel, José C. Paz, Moreno y Morón, pp. 9-24. Los Polvorines: Universidad Nacional de General Sarmiento.

Shore, C. (2010). La antropología y el estudio de la política pública: Reflexiones sobre la “formulación” de las políticas. *Antípoda, Revista de Antropología y Arqueología*. Nº 10, enero-julio, 21-49.

DATOS DE LA TESISISTA

Tesisista: Cynthia Gisselle Ferrari Mango.

Directora: Dra. María Victoria Castilla.

Cohorte: 2013-2014.

CV Abreviado: Licenciada en Ciencia Política por la Universidad Nacional de la Matanza (UNLaM). Candidata a magíster en Políticas Públicas para el Desarrollo con Inclusión Social por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO) Sede académica Argentina. Se encuentra cursando el Doctorado en Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires (UBA). Becaria doctoral de CONICET con lugar de trabajo en el Área de Estado y Políticas Públicas de FLACSO sede académica Argentina. También se desempeña como docente, tutora e investigadora en la UNLaM y ha participado como investigadora en el Programa Estímulo Jóvenes Investigadores del Instituto Nacional de Administración Pública (INAP). Correo electrónico: cferrari@flacso.org.ar