

# La gobernanza multinivel del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la Municipalidad de Córdoba

---

---

Año  
2017

Autor  
Alessandrini, Irene E.

Este documento está disponible para su consulta y descarga en el portal on line de la Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo Alberto Podestá", en el Repositorio Institucional de la **Universidad Nacional de Villa María**.

#### CITA SUGERIDA

Alessandrini, I.E. (2017). *La gobernanza multinivel del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la Municipalidad de Córdoba*. Villa María: Universidad Nacional de Villa María



Mesa temática 3: Nuevas estrategias de gestión del Estado. La gobernanza bajo la lupa

*La gobernanza multinivel del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la Municipalidad de Córdoba*

**Autora:** Alessandrini, Irene E.<sup>53</sup> 1. [lic.irenea@gmail.com](mailto:lic.irenea@gmail.com)

---

**R e s u m e n**

Esta ponencia reflexiona sobre el sistema de gobernanza multinivel desplegado entre los actores involucrados en la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en la Municipalidad de Córdoba en el periodo 2013-2014<sup>54</sup>. El objetivo es observar cómo interactúan esos actores y si esa estructura de vinculación es suficiente para una adecuada territorialización de esta política de empleo.

En esta oportunidad se analizará esta política a través de categorías construidas a partir del enfoque teórico de la gobernanza multinivel de Hoghe y Marks (2004)<sup>55</sup> y se intentarán esbozar algunas reflexiones sobre la necesidad de especificar aún más el Programa y las posibilidades para hacerlo al territorio local.

**Palabras clave:** gobernanza multinivel, territorialización, políticas de empleo.

---

<sup>53</sup> Magíster en Gestión política. Orientación en Políticas Públicas. Universidad Católica de Córdoba. Licenciada en Relaciones Internacionales. Universidad Católica de Córdoba.

<sup>54</sup> Esta ponencia está basada en el trabajo final de maestría de la autora. El modelo de Gobernanza Multinivel del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Estudio de caso: Municipalidad de Córdoba entre 2013-2014

<sup>55</sup> Para profundizar sobre la teoría de la gobernanza multinivel abordada, ver Hoghe & Marks (2003; 2004).

## Contextualización del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y la fundamentación de su especificación al territorio

La complejización del mundo moderno requiere reflexionar sobre las relaciones Estado-sociedad y la configuración de los poderes públicos respecto de cómo tradicionalmente se los concebía. Características de la globalización como creciente interdependencia; surgimiento de nuevos actores; cambios tecnológicos; comercio internacional interconectado que afecta a las economías domésticas; desafíos transnacionales en torno al medioambiente, trata de personas o narcotráfico; desafían el rol tradicional del Estado y su responsabilidad político-administrativa (Trebucq, Pizarro y Aliende Moscoso 2015; Morata, 2004; Peters y Pierre, 2000). Así, sistemas de gobierno altamente Estado-céntricos, jerárquicos, unilaterales, resultan insuficientes e incapaces para resolver sobre lo público, escenario que reclama alternativas de regulación basadas en la coordinación, cooperación y negociación de los nuevos actores intervinientes (Börzel, 1998; Kenis y Schneider, 1991, citado por Morata, 2004).

Esta dinámica atomiza los espacios de poder, dando origen a múltiples instancias de toma de decisión donde entran en acción actores no gubernamentales; también emerge la interdependencia vertical y horizontal entre los distintos niveles de gobierno y deja un rol protagónico (o al menos relevante) a las unidades subnacionales que se vuelven espacios de articulación específicos.

En este marco, cobra sentido el paradigma de la gobernanza multinivel, una estrategia política destinada a garantizar la ‘governabilidad’ de las sociedades (Morata, 2004) mediante la cooperación de los diferentes niveles y actores implicados en la gestión de lo común. Según Hooghe *et al.* (2004) la autoridad formal se dispersa hacia otras instituciones supraestatales o locales. Además “la gobernanza debe ser multinivel para internalizar externalidades y la descentralización del poder en múltiples jurisdicciones presenta, además, otros beneficios: refleja mejor la heterogeneidad de las preferencias personales de los ciudadanos; facilita la credibilidad de los compromisos políticos; permite la competición entre jurisdicciones; e incentiva la innovación y la experimentación” (Castro Conde, 2010, p. 122). Se clarifica así, la importancia del gobierno local al gestionar lo público y resulta importante dirimir en qué medida y de qué forma están interconectados los actores para conocer cómo es el proceso de toma de decisiones. Enfocado en la toma de decisiones, el modelo entiende la concertación como condición estratégica de planificación territorial.

En el esquema de la política de empleo argentina, los gobiernos locales participan en mayor o menor grado comprometiendo sus recursos, instituciones y procesos a fin de territorializar la política, reorganizando el mapa de vinculación entre los niveles de gobierno, y entre éstos y los sectores no estatales. Dado que el concepto de territorialización propone que las responsabilidades geográficas para el desarrollo se redefinan asumiendo, el nivel central, nuevas funciones y habilitando a los ámbitos más pequeños, espacios de poder y gestión, se apunta a una lógica de suma y articulación fortalecida que amplía las posibilidades de acción local (Madoery, 2011).

Luego de la crisis de 2001, surge la necesidad de ampliar el abordaje del desempleo a nivel territorial promoviendo políticas sociales nacionales que apunten a abarcar el territorio nacional. A su vez, la noción de desempleo deja de vincularse sólo al mercado de trabajo, y comienza a considerarse de manera integral comprendiendo que, quien no posee trabajo, detenta el “estatus” de excluido social. En este marco, la pobreza y la exclusión social es “interpretada dentro de un marco general que debe ser afrontada desde distintos ángulos bajo el paraguas del concepto de ‘inclusión social integral’” (Brandán Zehnder, 2010, p. 10). En concordancia con lo mencionado, se configura la noción de empleabilidad como las capacidades que permiten no sólo obtener un trabajo y mantenerse en él, sino que también implican la noción de desarrollo individual.

Todos estos factores enmarcaron la política de empleo en general, y el Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo<sup>56</sup> en particular, apuntando a la generación de políticas activas que promuevan generación de capacidades saliendo de las políticas meramente subsidiarias. Es importante explicar que desde su surgimiento el Programa planteó como objetivo generalizarse a todo el territorio nacional, especificando las prestaciones en el territorio local, y proponiendo la generación de capacidades en los beneficiarios para fomentar el empleo.

En este marco descripto, la gestión del Programa incorpora estrategias multinivel para hacer efectivas sus respuestas, pero aún quedan resabios del proceso descentralizador como las escasas capacidades disponibles de las unidades menores de gobierno para solventar grandes estructuras de políticas públicas; una cultura política dependiente no sólo en recursos económicos sino también en diseño administrativo. Esto obstaculiza la eficiencia de las respuestas estatales haciendo necesario una gobernanza más estratégica

---

<sup>56</sup> Se entenderán como sinónimos Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo y Programa Jóvenes, Programa y PJMyMT.

donde los actores intervinientes cobren un mayor protagonismo y las concertaciones doten de mayor especificidad a la política.

Sumado a esto, es menester comprender que, a lo largo de las gestiones subsiguientes a la crisis de 2001, el abordaje del desempleo desde las políticas sociales debió continuar, e incluso, plantear su fortalecimiento.

De esta manera, si esta es la proyección de la política de empleo y en específico del Programa, sería interesante proponer una gestión más estratégica que especifique al entramado socio-productivo-cultural local las prestaciones brindadas a fin de apropiarlo al territorio local.

Considerando este marco descripto, se decidió analizar el PJMyMT desde la gobernanza multinivel y las categorías de análisis construidas habilitan a observar cuáles serían las vías de acción que deberían plantearse para propiciar esta dinámica más estratégica que se propone.

#### Dinámica del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo: materias, territorios, actores, sectores

Esta política nacional posee como objetivo proveer prestaciones vinculadas a la formación educativa (finalización y certificación de estudios formales), como así también a la formación profesional, certificación de competencias y entrenamientos profesionales. En este marco de prestaciones el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (en adelante MTEySS) despliega dos lógicas de concertación, una territorial (intergubernamental) y otra, sectorial, reflejada en mesas tripartitas cuyos protagonistas son las diferentes cámaras sectoriales de la economía y los sindicatos, además del Estado Nacional. En ellas, se diagnostica conjuntamente las realidades de los distintos sectores de la economía, se prioriza con cuáles de ellos se debe trabajar primero y se implementan las distintas prestaciones según lo analizado con el fin de potenciar el entramado económico-productivo desde la política de empleo. “(...) Antes, [la única lógica que regía era la sectorial]. (...) Después se empezó con los gobiernos provinciales para dar una oferta más masiva, como estaba el Jefes y Jefas de Hogar, después se incorporó la lógica territorial [donde] cada municipio [puede] gestionar más pertinentemente” (PJMyMT 01, 14 de julio de 2015. En Alessandrini, 2016, pp. 39) a través de las OE. En los territorios específicos, el MTEySS opera a través de las Gerencias de Empleo y Capacitación

Laboral (en adelante GECAL) que se vinculan con los actores locales en la gestión cotidiana. El nivel provincial de gobierno se incorpora a esta dimensión sectorial apoyado en su capacidad instalada en el territorio local. Específicamente, el Ministerio de Educación brinda, vía la Dirección de Jóvenes y Adultos, terminalidad educativa y certificación de estudios formales y la Agencia de Promoción de Empleo y Formación Profesional<sup>57</sup> ofrece, en el marco de los centros de capacitación propios, formación profesional.

La Municipalidad de Córdoba, por su parte, se incorporó a la implementación del Programa en 2008 articulando con Nación y Provincia en la lógica territorial a través de la Oficina de Empleo Municipal<sup>58</sup>, encargándose de la vinculación concreta con los beneficiarios como también de gestionar acciones operativas del Programa, aunque tiene la posibilidad, en caso de considerarlo, de concertar con los actores no estatales algunas prestaciones como formación profesional o entrenamientos profesionales

En general el diseño es llevado a cabo por Nación gestionando, asimismo, acciones de fortalecimiento institucional hacia las OE; aspectos estratégicos del Programa; y concertando con los actores sectoriales preferentemente, delegando sólo la dimensión operativa a la Oficina de Empleo Municipal.

Con esta estructura de gestión, el Programa apunta a posibilitar la inclusión social desde lo laboral a jóvenes entre 18 y 24 años de edad a través de acciones integradas que les permitan identificar el perfil profesional en el que deseen desempeñarse y generar cualificaciones requeridas por las regiones de referencia y ramas de actividad, fortaleciendo a su vez el entramado productivo a nivel local. En segundo lugar, interesa ejecutar acciones coordinadas a fin de mejorar la empleabilidad a través de la finalización de la escolaridad obligatoria, la realización de experiencias de formación y/o de prácticas calificantes en ambientes de trabajo, y la posibilidad de iniciar una actividad productiva de manera independiente o insertarse en un empleo. Y por último, se intenta establecer un accionar público basado en el diálogo social entre la Nación, las provincias, los municipios, las comunas y juntas de gobierno, en conjunto con otros actores sociales (Forteza 2012; Res. N°261 Secretaría de Empleo del MTEySS).

Si bien esta descripción de materias u objetivos del Programa, actores intervinientes, sectores involucrados y territorios definidos permite imaginar el sistema de relaciones;

---

<sup>57</sup> Hoy Secretaría de Equidad, Empleo y Formación Profesional

<sup>58</sup> Oficinas de Empleo Municipales se denominarán también Oficinas de Empleo u OE

además de existir una vasta bibliografía académica y resoluciones que describen ordenada y claramente cómo es la gestión del Jóvenes; es necesario reconocer que de la *letra* a la práctica hay variaciones importantes que es interesante considerar para conocer la apropiación del Programa en los territorios locales.

De esta manera hay un valor evidente en poder observar su aplicación efectiva, real a través de los encargados de su gestión. Por eso se pretende analizar, a través del desarrollo de dimensiones teóricas, la praxis de esta política de empleo.

#### G o b e r n a n z a m u l t i n i v e l

La Gobernanza es un modelo teórico surgido en un contexto complejo donde las decisiones tomadas unilateralmente con una lógica *top down* por parte de un Estado central resultan insuficientes, y los procesos como el descentralizador y las lógicas de concertación público-privadas cobran centralidad (i Martínez, 2005; Hooghe *et. al.*, 2003; Mayntz, 2002; Mazzalay, 2011; entre otros). “En este sentido, la gobernanza como guía de la interacción entre actores interdependientes supone una modificación de las relaciones entre el Estado y la sociedad, permitiendo hacer frente a los numerosos intereses, recursos y visiones que los diferentes actores ostentan” (i Martínez, 2005, p. 11).

El concepto tuvo un desarrollo importante en estudios europeos y anglosajones que, si bien no lo definen unívocamente le otorgan características comunes vinculadas a los procesos cooperativos y decisorios y observa cómo se estructuran el poder y las relaciones de autoridad. Autores como Stoker, Agranoff, Rosenau, Jessop, Rohdes, Scharpf, Kooiman entre otros, establecen como base la existencia de un nuevo modo de conducción alternativo al control jerárquico del Estado; contemplan una dimensión relacional como centro de las vinculaciones; la existencia de límites borrosos entre los sectores público y privado, de diferentes niveles de autonomía por parte de los actores y de capacidad de influencia recíprocas y dispares; los roles de los gobiernos se ven modificados dando lugar a una articulación socio-política además del abordaje meramente estatal; se da una coordinación en dos vías: una vertical y una horizontal; los actores negocian su pertenencia a la red constantemente. Cabe especificar algunos aportes que contribuyen al análisis del Programa ya que permiten observar cuestiones como el papel de los actores estatales en pos de comprender que sus acciones colaboran en la dinámica dentro del sistema de relaciones Agranoff (2011).

Al incorporarse el concepto *multinivel* unido al de gobernanza, se apunta a describir un

sistema de negociaciones continuas entre gobiernos diferenciados territorialmente (supranacional, nacional, regional y local) (Bache y Flinders, 2004; Grande, 2000; Hooghe y Marks, 2001). Los autores que proponen este concepto entienden al territorio como *niveles territoriales de poder*, convirtiéndolo en el ámbito donde la política entra en relación con los sujetos, los interpela y deja de restringirse a lo meramente geográfico. Dejan de lado entonces, la noción tradicional de territorio con una funcionalidad espacial, y aislado de otros espacios. Se suma, asimismo, la difusión en la toma de decisiones informales (Ansell, 2000; Kohler-Koch y Eising, 1999; Peterson, 2001; Rosenau, 1995, 2004) que, vinculada con el territorio así entendido, otorga un sentido diferente a las posibilidades de los actores vinculados a la resolución de lo público, facilitando su amplitud, profundidad y protagonismo.

Sumado a esto, la gobernanza multinivel presta atención a las instituciones (procesos y normas) como marcos reguladores de las interacciones entre los actores (Stoker citado por Castro Conde, 2010), haciendo hincapié en la cooperación y coordinación necesarias para la gestión de lo comunitario.

En este marco de definiciones, el concepto cobra un sentido relacional en la yuxtaposición de actores públicos y privados con sentidos y significados propios; y el manejo de lo público es entendido como proceso y no como acto aislado.

A fin de comprender las estrategias que se tejen en torno a este programa, es necesario incorporar un modelo de estudio que permita identificar y analizar cuáles son las dimensiones que intervienen en su gestión.

Las tipologías son, al mismo tiempo, teóricas y prácticas; es decir son un modelo teórico de análisis y asimismo permiten definir la estructura de relacionamiento entre actores en torno a una política determinada, en este caso, el Programa Jóvenes. A fin de hacer asequible el análisis del Programa, se construyeron dimensiones, partiendo de los modelos escogidos.

Al entender la gobernanza como multinivel Hooghe et al. (2003) entienden que el proceso de gobernar incorpora a todos los niveles de gobierno y otros acuerdos territoriales que puedan surgir (supranacional, nacional, regional, local), descentralizando la autoridad formal tanto hacia arriba (entidades supranacionales) como hacia abajo (gobiernos locales). Los autores afirman que este mecanismo de difusión de poder es más eficiente y superior al modelo estatal centralizado (Marks y Hooghe 2000; 2005); de hecho, agregan que la gobernanza debe operar en múltiples escalas a fin de poder captar

las variaciones de las externalidades que surgen de la aplicación de las políticas en el territorio. Así, “para internalizar las externalidades, la gobernanza debe ser multinivel” (Hooghe et al., 2004, p. 16). Explican que la academia (Pollack, 1997; Majone, 1998; Weingast, 1995; Gray, 1973) ha acordado sobre los beneficios de la descentralización y el sentido de las unidades subnacionales, pero no hay acuerdo sobre cómo se debería organizar o estructurar la gobernanza. Por este motivo proponen dos tipologías a fin de facilitar el análisis empírico.

El tipo 1 de gobernanza describe mayor jerarquía entre los niveles; sus procesos e instituciones poseen mayor estabilidad (en funcionamiento, procesos, modificaciones, etc.) y su normativa generalmente aumenta los niveles de rigidez; a diferencia del tipo 2 que posee un esquema más flexible y sus procesos tienden a ser estratégicos a fin de resolver con mayor efectividad sobre los asuntos públicos. Según estos autores existe una complementariedad entre las tipologías ya que una enfatiza las divisiones territoriales o comunitarias y la otra la resolución de problemas y la obtención de resultados. Es decir, una es más próxima al modelo vertical burocrático y la otra a uno más horizontal de gestión más estratégica y flexible. Cada una es, por tanto, funcional a diferentes situaciones.

### *Tipos de Gobernanza multinivel*

Para analizar los sistemas de gobernanza los autores clasifican las tipologías en dos dimensiones: características de los actores y características del sistema<sup>597</sup>:

CATEGORÍAS DE ANÁLISIS DE LOS TIPOS DE GOBERNANZA MULTINIVEL		
	TIPO 1	TIPO2
PROPIEDADES DE LOS ACTORES	Jurisdicciones con propósito general	Jurisdicciones con propósitos o fines específicos
	Límites definidos y no superpuestos	Límites solapados
PROPIEDADES DEL SISTEMA	Número limitado de actores	Número ilimitado de actores
	Estructura rígida	Estructura flexible

Fuente: Hooghe et al. 2004

Ambas tipologías de gobernanza multinivel son más eficientes y normativamente superiores al monopolio de un Estado central, sin embargo, cabe analizar, a través de las

<sup>59</sup> Para profundizar sobre las tipologías mencionadas remitirse a Hooghe *et. al* (2004); para profundizar sobre la aplicación de las tipologías al análisis del Programa Jóvenes en la Municipalidad de Córdoba durante 2013-2014, remitirse a Alessandrini (2016).

dimensiones construidas y presentadas a continuación, qué modelo se ajusta a la implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Al marco teórico abordado se le sumó, a fin de potenciar la “lectura” del Programa la metodología de análisis del modelo relacional de Graglia (2004a; 2012b;2017c).

Considerando las categorías *actores* y *sistema* propuestos por los autores y sus *características* (propósitos, límites, cantidad de actores y estructura) se han construido dimensiones de análisis más específicas. Los *niveles jurisdiccionales* hacen referencia al ámbito que enmarca la actuación de los participantes conformado por las funciones políticas, la configuración territorial y la ordenación normativa. Esta dimensión intenta describir si los actores se relacionan en el marco de una lógica jerárquica, con límites definidos y un número pequeño de jurisdicciones o, por el contrario, se entremezclan de manera más estratégica actuando en diferentes jurisdicciones según se necesite en la resolución de lo público.

Los *roles* de los actores refieren a la manera en que se coordina la gestión del Programa y si su análisis, diseño, gestión y evaluación se hace de manera participativa o más bien están predeterminadas de antemano las acciones sin posibilitarle a los actores no nacionales una intervención autónoma apoyada en sus capacidades.

Los *recursos* materiales y humanos le aportan a cualquier política viabilidad. Disponer de recursos y tener capacidad de decidir sobre ellos son dos aspectos fundamentales para gestionar eficazmente, pero insuficientes si se apunta a fortalecer la política pública y a generar mayor eficiencia en su gestión; para ello es preciso que los recursos considerados críticos por un actor sean generados al menos en parte por éste para evitar una lógica dependentista e inercial.

La Dimensión estructura se conforma por la categoría de *institucionalidad* que es el ámbito que enmarca la competencia de acción de los actores; está conformado por las funciones políticas, la configuración jurisdiccional y la ordenación normativa.

Las funciones políticas están conformadas por “reglas e instituciones del juego político que configuran “fórmulas institucionales”, es decir, los mecanismos operacionales para la agregación de intereses y la toma de decisiones” (Repetto, 2004). Esta capacidad de concertación abre la puerta a la viabilidad política (Graglia, 2012) de la política pública.

La institucionalidad jurisdiccional comprende tanto a los actores de los distintos niveles territoriales como a otros actores no circunscriptos al territorio intervinientes en este sistema de gobernanza multinivel concertando entre sí y configurando diferentes

institucionalidades en pos de la gestión de lo público.

La institucionalidad normativa establece tres niveles de acción: reglas de primer nivel (R1) son aquellas “reglas, rutinas o normas que inciden en los resultados o contenidos específicos de una acción pública puntual, como por ejemplo en el ámbito del programa” (Repetto, 2004;12); reglas de segundo nivel (R2) que determinan resultados específicos en relación a las del nivel 1, por ejemplo una ley que especifica quiénes toman las decisiones y la manera en la que éstos deciden las reglas de menor nivel; y Las de tercer nivel (R3) “son las que gobiernan a las de menor nivel (R2) y que determinan aún más las de menor nivel (R1), que inducen resultados específicos. Las reglas del nivel R3 definen quién y cómo se hacen las reglas en general. La ordenación normativa es una herramienta de institucionalización de procesos que se presentan en una sociedad; observar el comportamiento normativo de una política pública permite esclarecer si ésta se adapta a un territorio o bien si su lógica de implementación no tiene en cuenta las variaciones sociales, culturales e identitarias de éste.

El proceso completo de funcionamiento de la política refiere a las etapas de análisis, diseño (diagnóstico-decisión), gestión (dirección y difusión) y evaluación entendiéndolas de manera sinérgica y adaptables al contexto de acción. Los tipos de Hooghe *et.al* consideran la rigidez o flexibilidad, y la jerarquía como contracara de la estrategia en la definición de la estructura de gobernanza.

En cada una de las etapas del diseño y la gestión del Programa se toman decisiones. Al considerar la noción de difusión de autoridad de Hooghe *et al.* (2004) se abre la posibilidad de analizar con mayor detalle qué actor decide qué asunto, y consecuentemente, a cuál de los tipos propuestos se acerca la estructura de gobernanza de este programa.

El tipo de relaciones que se entretengan entre los involucrados determinan la flexibilidad o rigidez del sistema. Si las relaciones institucionalizadas son formales, enmarcadas en procedimientos y normas de nivel 2 ó 3; si el período de tiempo de los acuerdos celebrados es de largo plazo; si no hay posibilidad de incorporación de los actores al cuadro de relaciones en cualquier momento de la implementación; resulta un esquema de relaciones más bien rígido y cercano al tipo 1 de gobernanza.

#### A n á l i s i s

El Programa Jóvenes puede ser analizado desde diferentes dimensiones construidas a partir de la teoría de la gobernanza multinivel propuesta por Hooghe *et. al.* (2004)

articulada con el modelo relacional definido por Graglia (2012) y con la noción de capacidad estatal de Repetto (2004). Estos conceptos articulados permiten observar desde distintos ángulos la gestión del Programa y la vinculación de los involucrados en torno a esta dinámica.

En referencia al proceso, se puede afirmar que el análisis cuenta con un estudio de determinación denominado informe base, diseñado por Nación y efectivizado por cada actor antes de implementar acciones específicas. Releva condiciones territoriales; variables económicas, ocupacionales; cuestiones de ingreso; desocupación; calidad del empleo; diagnóstico socio poblacional, institucional y productivo. En la lógica sectorial sirve para reconocer las características de ese sector de la economía y priorizar con qué sectores se comenzará a trabajar según la urgencia. En el caso de la dimensión territorial, se determina qué acciones deben realizarse primero según el objetivo planteado. Específicamente, en la Municipalidad, este informe se realizó en 2008 y no se repitió hasta 2014 (año en que realicé la investigación).

En referencia al diagnóstico, primero, no hay un abordaje inicial integral o que se realice mancomunadamente entre educación y trabajo; se sigue sin formar para el trabajo; Si bien en la implementación el abordaje es conjunto ya que se acude a educación de jóvenes y adultos para finalizar los estudios, el ministerio de educación posee su propio diseño curricular no incorporando ningún criterio definido por MTEySS.

Por otro lado, dado que la concertación en las mesas sectoriales se realiza a nivel nacional, la certificación de competencias laborales también se establece a nivel nacional, restándole especificidad a las competencias que se certifican; terminan impartándose conocimientos generales y no del entramado productivo de cada región.

En tercer lugar, no existe un auto diagnóstico de competencias y capacidades propias por parte de los municipios que esté acompañado de una estrategia de acción. La capacidad institucional municipal la realiza GECAL en parte con el informe base y en parte según el criterio de las referentes de Nación en las distintas reuniones con cada municipio. Esto le resta posibilidad de institucionalizar el compromiso y buena fe de los gobiernos locales en las acciones a desarrollar y el esfuerzo a realizar, quedando buena parte de la “tracción” de cada municipio en manos de la voluntad de sus referentes o líderes.

El diagnóstico también evalúa la viabilidad del Programa en referencia los recursos disponibles, tanto financieros como humanos que dotan de capacidad real de

intervención. En el Programa existe un desfase entre el momento de presupuestar las prestaciones y la entrega del dinero a los actores prestadores. La percepción de los referentes entrevistados es que existe inercia administrativa en el proceso de asignación de recursos. Esto, por un lado, sobreexige la voluntad de los recursos humanos quienes, según los roles que ocupan, pueden quedar sin cobrar en tiempo y forma por el trabajo realizado; por otro lado, quita capacidad de respuesta a demandas coyunturales que pudieran surgir. En el caso de los actores sectoriales, cuentan con dinero propio que sirve de paliativo monetario; pero el municipio cordobés no posee partida presupuestaria asignada al Programa construyendo una vinculación dependentista con Nación.

Sería interesante que la municipalidad busque recursos internos en el presupuesto o externos vía cooperación internacional; esto implica afianzar su capacidad de generación de acuerdos (factibilidad legal), propiciando mayor compromiso local como se manifestó anteriormente.

Un último punto que considero central en esta etapa, es la definición del objetivo del Programa. Se revela como “débil” la expectativa de su cumplimiento dado que en las entrevistas realizadas se manifestó que, dada la complejidad de esta política y la multi-causalidad de la problemática, si un beneficiario finaliza *uno* de los objetivos intermedios, como completar sus estudios (aunque no obtenga “más y mejor trabajo”), se ha cumplido el objetivo del Programa.

La decisión de las estrategias las realiza el nivel nacional; según afirmaciones del referente municipal, la cultura política y administrativa actual no está preparada aún para tomar este tipo de decisiones, quedándoles sólo la potestad para hacerlo con las cuestiones más operativas.

La gestión del Jóvenes está en manos de Nación. Este nivel determina con quién se articula, establece procedimientos, toma decisiones estratégicas, determina las competencias que se atenderán según su relevamiento, etc. Si bien es un programa nacional, la genuina territorialización implicaría acciones participativas que incorporen las visiones, capacidades y visiones locales.

En referencia a la comunicación, se pueden manifestar dos cuestiones; por un lado, la comunicación interna, entre los actores, es mayormente formal en cuestiones centrales o estratégicas (los protocolos especifican los procedimientos, accionar, etc.); las cuestiones operativas se comunican más informalmente (su frecuencia es mínima ya que el gran porcentaje de tareas está reglamentado). Por otro lado, la difusión a la ciudadanía,

si bien es realizado por el gobierno local, se evidencia la dependencia que se tiene con el nivel superior.

Como último aspecto del proceso, se puede decir que los entrevistados no nacionales afirmaron la inexistencia de evaluación de impacto o resultados. Sin embargo, las referentes nacionales afirmaron que sí cuentan con evaluaciones. Dada la información disponible, se puede afirmar que, en caso de existir evaluaciones, no son comunicadas al resto de los involucrados. Sería muy acertado fortalecer esta fase del proceso tanto como su difusión interna y externa.

Al observar la coordinación del Programa se evidencia que el solapamiento de planes y programas entre Nación y Provincia impacta negativamente a la operativa del Jóvenes cayendo en ineficiencias en la incorporación de los beneficiarios que aplican indistintamente a programas de diferentes niveles solapando inscripciones y cuando no ingresan a uno se reinscriben en el otro. En otro sentido, el beneficio natural que parece poseer el gobierno local para concertar con los actores territoriales dada su cercanía a ellos, se encuentra desaprovechada por su baja capacidad de coordinación.

La institucionalidad del Programa es indiscutiblemente vertical. Los Protocolos que se firman entre Nación y el resto de los actores determinan casi la totalidad de las acciones, afirmándose en soportes como el virtual a través de la plataforma informática que homogeneiza la carga de datos a lo largo del territorio nacional con el objetivo de agilizar la dinámica de las prestaciones, pero circunscribiendo las propuestas a procedimientos ajustados alejando la dinámica de la especificidad territorial. En este caso se apunta a la gobernabilidad de la política en detrimento de la especificidad de las propuestas.

Los relacionamientos también siguen una lógica predeterminada. Independientemente de si se infiere que sea por una cultura política pasiva o por la necesidad de garantizar gobernabilidad, lo cierto es que Las relaciones establecidas son enmarcadas por acuerdos formales de nivel 3, 2 y 1, es decir leyes, resoluciones y protocolos respectivamente, en cuyos cuerpos se establece con diferente especificidad las acciones y procedimientos a llevarse a cabo. Asimismo, existe una estructura informal de relacionamiento basada en el conocimiento mutuo a lo largo de los años que acompaña las relaciones formales y que potencia la confianza entre los representantes de las organizaciones facilitando el proceso de trabajo conjunto y dotando de flexibilidad a la vinculación institucional. Esta última característica y sumado a que se mencionó que

ciertos municipios cuentan con mayor desarrollo que otros, apuntar al fortalecimiento de los liderazgos y sensibilización de los agentes sería muy importante.

### C o n c l u s i ó n

El Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo es una estrategia de abordaje del problema del desempleo promovida por el gobierno nacional desde hace más de una década e implementada en la Municipalidad de Córdoba desde 2008. Esta continuidad evidencia una viabilidad social traducida en una legitimidad importante como también la consecuente necesidad de permanencia. Asimismo, a lo largo de estos años el Jóvenes se ha visto fortalecido y ha avanzado en institucionalidad, nivel de concertación y amplitud de las prestaciones brindadas. Sin embargo, si se quisiera apuntar a potenciar el desarrollo individual y no sólo (ni más ni menos) brindar estudios y trabajo, necesariamente debería incorporar una lógica más estratégica, dotándolo de una mayor especificidad anclada en el territorio particular e incorporándoles a las prestaciones las características socio-culturales y político-económicas del nivel local. Por gestión estratégica se comprende el conjunto de acciones que consideran de manera integral las estructuras institucionales e interinstitucionales; así como también el contexto en el cual actúan estas instituciones a fin de generar respuestas asertivas y adecuadas a ese contexto.

El tipo 2 de Hooghe *et.al.* propone como modelo estratégico que los involucrados actúen, decidan, cooperen en diferentes niveles territoriales; que existan en el cuadro de relaciones asociaciones *ad hoc* donde cada actor intervenga según la capacidad de internalizar los costos; las potestades superpuestas implican coordinación de esfuerzos, pero no duplicación de tareas; el número de actores dependerá de la política pública específica.

Con esta descripción en mente, sería interesante reflexionar sobre algunas cuestiones. En principio es importante mencionar que una política estratégica posee una cualidad central que es la capacidad de adaptarse al contexto; en este sentido, sería interesante potenciar la herramienta de diagnóstico que posee el Programa trabajándola participativamente con cada territorio (al menos por regiones o a nivel provincial para que sea viable); o que cada municipio procese los datos de este informe para incorporar y apropiar los resultados para luego proponer acciones de mejora.

Ponderando los beneficios que poseen los gobiernos superiores al prestar un bien o servicio, y en referencia a la economía de escala que posee nación en la provisión del Jóvenes frente a territorializar la provisión, se puede mencionar que al momento de

especificar el Programa al territorio la Nación debería capacitarse en las características específicas aumentando los costos. La capacidad de redistribución más eficiente, en el caso de la especificación, Nación no la tendría; lo que sí se podría proponer, es que la Nación redistribuya ayudas financieras a los municipios más atrasados económicamente. En ambos casos entonces, convendría territorializar.

Respecto a los beneficios de localizar servicios o bienes, los beneficios administrativos de la implementación en este caso deben fortalecerse; si bien el mecanismo está encaminado, la inercia administrativa y la cultura política dependentista traccionan resistencias que es necesario sortear vía fortalecimiento en los procesos de gestión. En este punto, la GECAL Córdoba en 2016 certificó el sistema de gestión de calidad ISO 9001: incorporar a la certificación al Municipio sería un paso importante. En referencia a posibilidad de articular lo común, este Municipio posee una baja capacidad de concertación política y esto se suma al tercer “beneficio” de los gobiernos locales en la provisión de bienes o servicios que es el conocimiento de su propio contexto dada su cercanía. En este punto, en realidad quien posee un conocimiento más cabal es el gobierno nacional ya que sondea a través de su informe base las características, necesidades y preferencias del territorio municipal. En resumen, es necesario fortalecer los tres aspectos en caso de querer transitar el camino hacia la territorialización.

Por otro lado, en referencia a la gestión del Jóvenes, sería recomendable que el Municipio establezca su propio stakeholders mapp identificando colaboradores, amenazas y oportunidades para su acción. Que concerte en mesas sectoriales locales. Que realice diagnósticos propios o que procese el diagnóstico propiciado por Nación, elevando informes correspondientes, pero al procesar los datos da cuenta de la efectividad local. Y en este marco que nación realice fortalecimiento institucional más estratégico.

Asimismo, en pos de profundizar la política apropiándola al territorio, no solo debería poder apuntarse a conocer el trayecto laboral de los individuos y medir la efectividad del Programa en términos de cuántos ingresan al mercado y se mantienen en él sino también en la especialización de estos individuos según las demandas del entramado local.

Cuando se planteó *ut supra* la problemática del solapamiento de programas similares, si bien parece lejano, sería importante que las reglas e instituciones del juego político (Repetto, 2004) de los distintos niveles se articulen aunando esfuerzos que apunten a los mismos segmentos de beneficiarios.

Por último, quisiera puntualizar dos cuestiones respecto a la capacidad estatal que

menciona Repetto (2004). Uno es el referido a la flexibilidad, es decir, a la posibilidad de adaptarse a los cambios o plasticidad. La inercia administrativa mencionada en la dimensión recursos, o la determinación de tareas y roles de los Protocolos dotan de rigidez al sistema. En términos de la innovación o la posibilidad de resolver situaciones inusuales, se puede manifestar que la estructuración de pasos y acciones hacen rutinaria la operativa del programa. En este marco, dice Carles Ramió (1999), que cuando en un proceso rutinario surgen eventos no planificados no se genera innovación sino estrés.

Esta ponencia intentó analizar, a través de la teoría de la gobernanza multinivel, el relacionamiento desplegado en la implementación del PJMyMT en la ciudad de Córdoba. Se enunciaron algunas cuestiones que debe fortalecer la gestión del Programa si se lo quiere dotar de una especificidad aún mayor a la que posee, lo que sería importante y necesario.

El análisis no considera, sin embargo, aspectos que observan algunos estudios de gobernanza de redes (Mazzalay, 2011) como la dimensión subjetiva, es decir las percepciones y preferencias de los referentes de las organizaciones de la red ya que éstas definen las estrategias que se ponen en marcha; así como tampoco se consideran las relaciones de conflicto que se dan en la estructura de gobernanza estudiada. Observar estas cuestiones incluirían la dimensión política del entramado como también permitiría conocer quiénes no están en el cuadro relacional y preguntar por qué. Es importante proponerlo para próximos trabajos.

## B i b l i o g r a f í a

- Abad, L., Arroyo, J. (2011). Políticas públicas de empleo y territorio. Informe final del Programa de Apoyo a la Consolidación y Mejora de la Calidad del Empleo en Argentina (CEA). Oficina de País de la OIT para la Argentina. Buenos Aires, Argentina.
- Alessandrini, I. (2016). El modelo de gobernanza multinivel del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Estudio de caso: Municipalidad de Córdoba entre 2013-2014. Tesis de Maestría. Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales. Área de Posgrado. Universidad Católica de Córdoba.
- Altschuler, B. (2006). Municipios y Desarrollo Local. Un balance necesario. En Villar, A., Rofman, A. (Comps.). Desarrollo local. Una revisión crítica del debate.

Espacios: Buenos Aires.

- Arellano Espinar, A. (2006). Una revisión sobre los métodos de estudio y evaluación en las políticas activas de empleo. Universidad de Alicante: Editorial Instituto Valenciano de Investigaciones Económicas, S.A.
- Avalor, G. (2010). Las luchas del trabajo: sentidos y acciones de docentes, meretrices y piqueteros en Córdoba. Córdoba: EDUCC. Edición; 1a. ed.
- Bache, I., Flinders, M. (Eds.) (2004). Multi-level governance. New York: Oxford University Press.
- Bertranou, F., Paz, J. (2007). Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina. 1ra. Edición. Buenos Aires: OIT.
- Brandán Zehnder, M. G. (2010). Problematizando la gestión gubernamental del desempleo: el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. Ponencia presentada en el “X Congreso Nacional de Ciencia Política. Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba”. Córdoba, Argentina.
- Brown, B. (2012). Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad. Empleo, desempleo y políticas de empleo, 11. Bs. As. Editorial CEIL-PIETTE del CONICET. 22-36.
- Cano Blandón, L. F. (2008). La participación ciudadana en las políticas públicas de lucha contra la corrupción: respondiendo a la lógica de gobernanza. Estudios políticos, (33), 147-177.
- Castro-Conde, C. A. (2010). A vueltas con la ‘gobernanza multinivel’. Revista Española de Ciencia Política, (22), 119-133.
- Cerrillo i Martínez coord. (2005). La gobernanza hoy: 10 textos de referencia. España: Institut Internacional de Governabilitat de Catalunya.
- Cingolani, M., Lardone, M. (2006). Gobiernos bajo presión: Relaciones intergubernamentales y reforma del Estado: el caso Córdoba. Córdoba: Editorial de la Universidad Católica de Córdoba.
- Cunill Grau, N. (2005). La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social. Ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- Graglia, J. E., & Graglia, E. (2004) a. Diseño y gestión de políticas públicas: hacia un modelo relacional. Universidad Católica de Córdoba.
- Graglia, J. E. (2012) b. En la búsqueda del bien común. Manual de políticas

públicas. Buenos Aires. Asociación Civil Estudios Populares (ACEP)/Fundación Konrad Adenauer (KAS) Argentina.

- Graglia, J. E. (2017) c. Políticas Públicas 12 Retos del Siglo 21. Buenos Aires, Argentina: ACEP – Asociación Civil de Estudios Populares. KAS – Konrad Adenauer Stiftung. También disponible en: <http://acep.org.ar/index.php/publicaciones-online/1721-politicas-publicas-12-retos-del-siglo-21><http://www.kas.de/argentinien/es/pages/14620/>
- Grindle, M. (2009) La brecha de la implementación. En Mariñez Navarro, F., Vidal Garza C. (coords.) Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México D.F: Miguel Angel Porrúa.
- Hooghe, L., Marks, G. (2004). Contrasting visions of multi-level governance. Multi-level governance, 15-30. Bache, I., & Flinders, M. Eds. Multi-level governance. Oxford University Press.
- Hooghe, L; Marks, G. (2003). Unraveling the Central State, but How? Types of Multi-level Governance. American Political Science Review. 97 (II). University of North Carolina at Chapel Hill.
- Jessop, Bob. <https://bobjessop.org/2014/06/16/the-rise-of-governance-and-the-risks-of-failure-the-case-of-economic-development/>
- Madoery, O. (2001a). El proyecto político local como alternativa de desarrollo. Revista política y gestión, 2, 25-43.
- Madoery, O. (2011b). Política y territorio en Argentina. DRd-Desenvolvimento Regional em debate, 1(1), p-24.
- Mazzalay, V. H. (2009). Gobernanza e influencia. Una propuesta analítica para los procesos socio-políticos en la escala local y regional. Administración Pública y Sociedad (APyS), (16), 63-88.
- Mazzalay, V. H. (2011). Coordinación socio-política en Córdoba. Estructuras de gobernanza en el desarrollo local-regional. Ed. Universidad Católica de Córdoba, 1 ed.
- Ministerio de Economía y Finanzas Públicas, Secretaría de Política Económica, Subsecretaría de Coordinación Económica (2009). Informe sobre los programas de empleo provinciales 2008. Documento de trabajo: N° GP/20. Buenos Aires.
- Neffa, J. C. (Coord.) (2012). Políticas activas de empleo durante la posconvertibilidad. Empleo, desempleo & políticas de empleo, 11. Buenos Aires: Editorial CEIL-PIETTE del CONICET.
- Oszlak, O. (2014). Políticas públicas y capacidades estatales. Revista Forjando.

- Peters, G. B., Pierre, J. (2005). ¿Por qué ahora el interés por la gobernanza? *La gobernanza hoy*, 10, 37-56.
- Repetto, F. (2004) Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- Rosenau, J. N. (1995). Governance in the Twenty-first Century. *Global governance*, 1(1), 13-43.
- Santos, B. D. S., & Garauti, c. A. R. (2007). El derecho y la globalización desde abajo: hacia una legalidad cosmopolita. Barcelona: Anthropos.
- Stoker, G. (1998). El buen gobierno como teoría: cinco propuestas. *Revista Internacional de Ciencias Sociales*, 155, 3-35.
- Trebucq, F., Pizarro, L., Liberatore, V., Aliende Moscoso, F. (2011). Introducción al concepto y objetivos de las Relaciones Internacionales de la Provincia de Córdoba en búsqueda de una Sistema Coordinado de Gestión para una Provincia Globalizada. Proyecto Internacionalización de la Provincia de Córdoba. COPEC-SIRI. Córdoba, 2015. Documento 1.
- Vigil, J.Fernandez, V. <http://old.clad.org/portal/publicaciones-del-clad/revista-clad-reforma-democracia/articulos/053-junio-2012/Vigil%20y%20Fernandez.pdf>.