



UNIVERSIDAD
NACIONAL DE
VILLA MARIA

Biblioteca Central "Vicerrector Ricardo A. Podestá"
Repositorio Institucional

Contextos locales y su incidencia en la implementación de políticas públicas, el caso PROGRESAR

Año
2016

Autor
Artazo, Gabriela

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

Artazo, G. (2016). *Contextos locales y su incidencia en la implementación de políticas públicas, el caso PROGRESAR*. Villa María: Universidad Nacional de Villa



Esta obra está bajo una Licencia Creative Commons Atribución 4.0 Internacional

II Jornadas de Desarrollo Local Regional

Reflexiones y diálogo para la acción

Primer encuentro de Escuelas de gobierno

12 y 13 de Mayo de 2016

Villa María, Provincia de Córdoba, Argentina

○ Título: “Contextos locales y su incidencia en la implementación de políticas públicas, el caso PROGRESAR”

°MESA 3: Participación ciudadana, articulación público-privada. Coordinador: Mter. Gabriel Suárez (UNVM).

○ Autor/es: Mtes Gabriela Cristina Artazo[1] - artazogabriela@gmail.com

Palabras Claves: PROGRESAR- IMPLEMENTACIÓN-ARTICULACIÓN

Introducción

Desde el año 2015 me encuentro indagando aspectos teóricos del PROGRAMA PROGRESAR Y SU INCIDENCIA EN LAS ESTRATEGIAS DE REPRODUCCIÓN SOCIAL DE JÓVENES EN SITUACIÓN DE VULNERABILIDAD en la localidad de Villa María- Córdoba. Lo que me planteó estudiar es si a partir de esta estructuración objetiva del sistema de seguridad social argentino[2], que mediante transferencias estatales secundarias[3] reconoce derechos y redistribuye materialmente sus ingresos para la efectivización de estos, hay algún tipo de incidencia en la reproducción social de los agentes que son beneficiarios directos de estas políticas, en este caso las que se derivan del Programa PROGRESAR. El objetivo de la presente ponencia es reflexionar sobre algunos aspectos-que a partir del incipiente trabajo de campo realizado en el marco de un diseño metodológico de tipo exploratorio/cualitativo- inciden en la implementación de la política pública, específicamente el PROGRAMA PROGRESAR. Dichos aspectos a menudo son solo valorados al momento del diseño o formulación de la política pública sin contemplar la sinergia nodal de estos en el mismo proceso de implementación. En la presente exposición los denominaremos ejes y lo enunciaré de la siguiente manera: 1) contexto particular-regional-local de implementación, 2) Articulación del Programa PROGRESAR con instituciones educativas receptoras de beneficiarios y oficinas de empleo municipal. Ciudad de Villa María.

1)Contexto particular-regional-local de implementación

La ciudad de Villa María, ubicada en el centro del país, es una de las más importantes del departamento General San Martín y en la provincia, es la tercera en términos sociodemográficos y económicos. Se encuentra en plena Pampa Húmeda a orillas del Río Tercero o Ctalamochita y a 146

km al sudeste de la ciudad de Córdoba.

La ciudad fue fundada en el año 1867 y cuenta con una vasta historia política vinculada al proceso de “modernización” en lo que fue la constitución del Estado Nación en los años 1880. Villa María recibió amplios flujos de inmigrantes entre 1867 y 1915 creciendo exponencialmente su población. A su vez en este mismo año la localidad fue categorizada como ciudad debido al crecimiento demográfico. *“La narrativa histórica local, en la ciudad de Villa María, Córdoba, da cuenta de una ciudad con orígenes inmigrantes, fuertemente vinculada al tendido del ferrocarril y al desarrollo del modelo agro-exportador, con un trazado urbano (proyectado por sus primeros pobladores) según áreas de actividad (comercial, cívica, religiosa, deportiva), dividida por la vías del ferrocarril, con áreas barriales que fueron surgiendo con el crecimiento urbano y su diferenciación social, con conflictos ideológicos, partidarios y religiosos, manifiestos en las primeras décadas de existencia del poblado y proyectados en el curso del siglo XX”* (Gil, 2007; pág. 8). Durante estos años y en relación a la instalación de las líneas ferroviarias en nuestro país, Villa María se convirtió en el centro de intermediación comercial más importante que tuvo por años el Ferrocarril Central Argentino. La presencia del ferrocarril favoreció su progreso por tratarse de un nudo que concentraba los FFCC Gral. Bartolomé Mitre, Gral. Belgrano y Gral. San Martín. Además era un enlace de la Ruta nacional N° 9 (tramo Buenos Aires-Córdoba) con otras rutas provinciales, como la Ruta N° 158 que unía las ciudades de Río Cuarto con la de San Francisco. La red ferroviaria se completó con un ramal hacia Río Cuarto (1871) con destino final a la región de Cuyo, a Santa Fe (1836) vía La Carlota y a San Francisco (1904) vinculándose con el litoral. El ferrocarril cruzaba la campiña cordobesa uniendo Rosario y Córdoba. Villa María se convierte en cabeza de un segundo ferrocarril, el Andino, que la une con San Luis. Con la llegada del ferrocarril, llega el telégrafo que unía a Rosario, Córdoba y Buenos Aires, estableciéndose como la primera población Argentina con asiento de una línea internacional. Tal fue la relevancia política, geográfica y económica de la ciudad que en 1871 el diputado por Buenos Aires Eduardo Costa y Santiago Cortínez, diputado por San Juan la proponen como capital de la República Argentina[4].

A lo largo de estos años ha devenido en un importante centro económico subregional, en el cual se han desarrollado industrias y servicios relacionados con las actividades agropecuarias y por eso, aportando un volumen monetario significativo en la renta nacional del país. Asimismo la ciudad es el centro de una de las principales cuencas lecheras de Argentina, así como industrias de apoyo a la actividad agraria (agromecánica, agroquímicos). De igual manera, la industria en esta ciudad se ha diversificado a partir de la segunda mitad del siglo XX, sumándose las industrias alimentarias, metalmecánicas livianas, textiles, del vidrio, cementeras y químicas no específicamente ligadas al agro.

En lo que respecta a la caracterización del Estado municipal en términos socio-políticos,

durante el período vinculado a la re-actualización del Estado de Bienestar (2003-2015), la localidad tomó algunas de estas características y desarrolló un amplio abanico de inversiones, entre ellas las referidas a servicios públicos, como transporte y educación y otras en términos de infraestructura como red gas, cloacas y red de agua, esto significó una mejora sustancial en la calidad de vida de los residentes locales. Durante este período el gobierno local fue receptor de una multiplicidad de programas sociales y financiamiento para tales fines, aunque cabe destacar que la vehiculización de dichas políticas, muchas veces sostuvieron en su implementación lógicas de focalización sin atender la complejidad social de los sectores más pauperizados de la ciudad. Es así que como foto de la ciudad, se visualiza una localidad “modernizada” con una amplia actividad económica y generadora de renta interna, y una persistente periferia, con bolsones poblacionales empobrecidos que no encuentran respuestas estatales a sus condicionantes de vida.

Brevemente, en este recorrido histórico local, se visualizan rasgos de constitución geopolítica que se encuentran estrechamente vinculados a un proceso más amplio de la conformación que historiadores modernos han llamado “la Nación”. La intención es resaltar que ese modo de historizar y de nominar no contempla a aquellos otros que fueron negados en la construcción del NOSOTROS del Estado Nacional Argentino. Dicha negación trajo consigo una práctica política vinculada al exterminio sistemático de indígenas. Quienes fueron negados como parte identitaria de la “joven nación argentina” [5]. *“Actualmente, cuando a los hombres y mujeres que viven en la región Sur de Córdoba se les pregunta sobre el pasado de ella, muchos son capaces de remitirse a la presencia de indígenas en este territorio y a la lucha que se desató contra éstos, más precisamente a la historia de la Frontera Sur. La misma dio forma a una institución de larga duración en la cual confrontaron durante más de 350 años dos sociedades organizadas de maneras totalmente diferentes. Aunque la negociación y los tratos pacíficos no estuvieron ausentes, ella fue básicamente un espacio de conflicto. Hablar de la Frontera Sur, es hablar de malones indígenas e invasiones “cristianas”, fortines de barro que había que reconstruir después de las lluvias, milicias miserables condenadas durante años al servicio de la frontera sin recibir pago alguno, indios presos y cautivos blancos”.* (Gili, 2007: pág. 11). Villa María y como producto de su configuración como polo productivo de importancia y de conexión geográfica con otros puntos de exportación, preciso acompañar el proceso con un fuerte flujo inmigratorio que nutriera las principales actividades económicas (agropecuarias y ferroviarias). Esta impronta de “desarrollo” [6] se mantuvo hasta la fecha, aunque las conexiones ferroviarias no volvieron a tener la relevancia de aquellos años. Asimismo, la ciudad debe su constitución urbana a la necesidad de diagramarla entorno a las vías del tren. Tanto el “desarrollo” que proponía el modelo agroexportador primero y el industrial después, precisaban el “aprestamiento” cultural de los villamarienses. El cual fue direccionado desde la elite gobernante de los primeros años del Estado Nación, el cual promovió una fuerte y

diversificada actividad cultural “*Todas ellas, daban cuenta del imaginario sobre lo que debía ser la nueva sociedad y hacia donde debía orientar su desarrollo; así, fueron comunes entre 1890 y 1920, el crecimiento de periódicos, revistas, grupos artísticos y literarios de diversas clases. La presencia de estas actividades, le fue otorgando a los nuevos poblados, una intensa vida cultural y social más nutrida incluso que en la actualidad en muchos casos. Cumplían, de esta manera, con el deber ser de una vida culta, civilizada, moderna y modernizante*” (Gili 2007; pág.6).

2) Articulación del Programa PROGRESAR con instituciones educativas receptoras de beneficiarios y oficinas de empleo municipal. Ciudad de Villa María.

Crítica a la Nueva Gestión Pública

La categoría desempeño gubernamental es un concepto propio del paradigma de la Nueva Gestión Pública, dicho modelo fue una respuesta ante el supuesto agotamiento del viejo modelo liberal, pretendiendo resolver una serie de problemas en el ámbito de la administración pública. El contexto de aparición fue el año 1966 y cuando el Estado de Bienestar[7] tenía plena vigencia, tanto en la producción de servicios y productos como en la administración propia de sus asuntos. Hacia el año 1970 el escenario internacional fue sacudido por la crisis del petróleo, lo que provocó que las corporaciones empresariales cuestionaran ampliamente la legitimidad del modelo keynesiano y tomaran mayor vigoridad los postulados de la Nueva Gestión Pública. Basicamente este modelo de administración de la cosa pública, plantea una serie de oposiciones a lo que durante años constituyó la arena propia del Estado, “*el neoliberalismo pasó a la ofensiva cuando una serie de cambios en el mundo fueron favoreciendo su acogida en una diversidad de países. Fue entonces que emergió un concepto que, derivado directamente del tema del intervencionismo anunció una reforma del Estado como cambio en la estrategia económica planetaria. Centrado tanto en el ideario de su decimonónico ancestro, como en su propio caudal de conceptos, el neoliberalismo enfocó la reforma en la problematización del “tamaño” del Estado*”. (Guerrero Orozco, 2009; pág. 10).

El tan mentado tema del tamaño del Estado tenía vinculación directa con la supuesta corrupción burocrática, la organización estatal corporativa, el formalismo del trabajo gubernamental y el “sector paraestatal” (Velasco, 1973: 17-20), entonces integrado principalmente por un gran conjunto de empresas públicas dedicadas a la producción de bienes y provisión de servicios (Guerrero Orozco, 2009). Los problemas que presentaba esta modalidad de organización estatal iban a encontrar resolución dentro de la Nueva Gestión Pública, desarrollando eficiencia en las prestaciones, competitividad y eficacia en relación al costo beneficio y orientando las acciones a resultados esperables y transparencia en relación a los usuarios otrora ciudadanos. Para lograr estos nuevos estándares de “calidad” era necesario introducir reformas en cuanto al “tamaño” del Estado, lo cual representaba el principal escollo a resolver.

El paradigma de la Nueva Gestión Pública no fue solamente un cúmulo de conceptos novedosos que apuntaban a reformar aspectos de la organización del Estado, sino que fue parte integrante de una nueva síntesis histórica que reformulaba el liberalismo bajo un nuevo modelo denominado Neoliberal. El neoliberalismo en Argentina eclosionó en el año 2001 con una fuerte crisis política, económica y social, lo que llevo a cuestionar profundamente las bases de dicho modelo. Es así que a partir del 2003 y hasta mediados del 2015 se podía visualizar de forma amalgamada reconceptualizaciones sobre los modos de organización estatal, re-actualizando de alguna manera el denominado intervencionismo estatal. Sin embargo dentro de algunos sectores intelectuales y comunicacionales las ideas o concepto del neoliberalismo no habían perdido vigencia.

En la actualidad y en vistas de la nueva coyuntura política, económica y social, los conceptos y categorías propias del neoliberalismo vuelven a tomar vigor y la Nueva Gestión Publica concomitantemente. Este cambio en las co-relaciones de fuerza tiene como protagonistas: corporaciones globales y el clima de recesión económica mundial-sobre todo en dos de las potencias que se ubicaron como centro económico y político durante casi 50 años- y a los actores locales de las elites políticas y económicas de Latinoamérica que se benefician de una política libre-cambista, aperturista, de desregulación y volatilidad financiera. Esta cooperación política que tiene profundos intereses conservadores de raigambre liberal, la ubicaremos históricamente[8] desde la instauración vía el Terrorismo de Estado en la región del neoliberalismo, hasta su eclosión en albores del 2000/2001. Los nuevos gobiernos electos post crisis-como señale anteriormente-propusieron un programa político-económico distinto al neoliberal, forjando un ideario programático similar al del Estado de Bienestar. Reconocieron una amplia gama de derechos soslayados en el periodo anterior y redistribuyeron recursos para equiparar las desigualdades que el mercado por sí solo no podía corregir. A su vez en el plano internacional, los gobiernos latinoamericanos forjaron relaciones con potencias distintas a las ortodoxas propuestas por el FMI o Banco Mundial (EEUU-UE), tal fue el caso de las vinculaciones con China, India o Rusia entre otras, además de consolidarse regionalmente mediante la UNASUR O MERCOSUR. Este escenario regional que planteaba a América Latina como un actor de peso financiero, productivo y monetario de escala mundial se vio coartado nuevamente. La impronta totalizadora del neoliberalismo aún vigente en la economía globalizada, sumado al acompañamiento exiguo de los medios masivos de comunicación, las grandes corporaciones financieras y el poder judicial actuando como monitor político de los llamados gobiernos populistas de la región (Brasil, Ecuador, Argentina, Bolivia y Venezuela), han logrado re-instalar dentro de las relaciones Estado y Sociedad Civil una creciente “sospecha” acerca la virtuosidad del pleno empleo, la inversión pública (programas y/o obras), la industria nacional y la estatización de servicios

esenciales.

Tensiones en Estado Local: análisis de la implementación del Programa PROGRESAR

El Programa que me he propuesto analizar denominado PROGRESAR se crea a comienzos del 2014, a través del Decreto del PEN N°84^[9]. El diseño e implementación de este programa se produce en el marco de una serie de medidas orientadas a la protección integral de los grupos vulnerables, mediante un proceso de inclusión y redistribución del ingreso del país. Los fundamentos del PROGRESAR que se plasman en el texto del decreto son atender (Decreto 84/2014, p 1) *“la problemática juvenil, la cual tiene múltiples facetas que deben ser contempladas a la hora de abordar la temática, evitando caer en categorizaciones simplificadas y estigmatizantes, entre las que pueden mencionarse la necesidad de un acceso real y flexible a la oferta educativa, la provisión de estrategias públicas de cuidado para los jóvenes que tienen niños a cargo y el acompañamiento en una inserción laboral de calidad”*. A su vez, el decreto establece que el Programa atenderá a la franja etárea de jóvenes entre 18 y 24 años, dentro de lo que el Estado Nacional denomina grupos vulnerables^[10], promoviendo mediante la percepción de una beca la finalización de la escolaridad obligatoria, o bien la continuidad dentro del Sistema de Educación Superior o en oficios calificados. Cabe destacar que la permanencia en el Programa exige dos contraprestaciones obligatorias: la regularidad de la asistencia en la escolaridad y el control sanitario de los jóvenes. El Decreto 84/2014 explicita que la exigencia de estas contraprestaciones tiene el propósito de mejorar las condiciones de vida y avanzar en la inclusión social de los grupos más vulnerables, permitiendo el desarrollo integral y sostenido de la persona.

El PROGRESAR, es implementado por la administración nacional de seguridad social denominada frecuentemente con las siglas ANSES. El ANSES fue creado en el año 1991 mediante el decreto N° 2741/91, como organismo descentralizado en la órbita de la SECRETARIA DE SEGURIDAD SOCIAL del ex MINISTERIO DE TRABAJO Y SEGURIDAD SOCIAL, con la finalidad de administrar el Sistema Único de la Seguridad Social (SUSS) creado por el Decreto N° 2284/91. Paradójicamente la creación del ente ANSES fue durante la época del menemismo, momento histórico y político ligado a la implementación del modelo neoliberal. Dicho organismo encargado de la seguridad social siempre enlazado a los avatares políticos económicos y sociales, pudiendo citar como ejemplo paradigmático la privatización del sistema jubilatorio de reparto simple de la nación, que paso a estar en manos privadas; quienes capitalizaban vía interés “los aportes” homologados a ahorros de los contribuyentes del sistema previsional. Esto generó un fuerte desfinanciamiento del ente quedando casi sin presupuesto para viabilizar sus acciones.

Luego de la eclosión política, económica y social del año 2001 y desde el 2003 el organismo fue atravesando profundas transformaciones que lo llevaron a recuperar gran parte de su

financiamiento por una doble vía: los aportes jubilatorios (re-estatización de los fondos de las AFJP) y el tesoro nacional, los cuales financiaron gran parte de las prestaciones que iniciaron a desarrollarse durante este periodo. Como parte de la ampliación en la cobertura, muchos derechos que antes se veían soslayados comenzaron a asistir a poblaciones vulnerables. Estas poblaciones durante el menemato, no poseían otro recurso que la mecindad o la meritocracia de las políticas sociales focalizadas residuales sugeridas[11] por el Banco Mundial, BID y FMI e implementadas por el Estado.

A partir de mi incipiente trabajo de campo realizado en el marco de la investigación que llevo a cabo y tratando de analizar como ANSES implementa y asiste a ciudadanos desde el Programa PROGRESAR, es que he detectado una serie de tensiones que se conjugan a partir de tres aspectos: Estado Local, promoción de derechos y agentes burocráticos en una doble lógica neoliberal y de bienestar.

El Estado Local de la ciudad de Villa María tiene ciertas particularidades-descriptas en la primer parte de la presente exposición- que en articulación con la crítica a la Nueva Gestión Pública, constituye una potente línea reflexiva que apunta a desentrañar la incidencia de la burocracia estatal en la efectivización de derechos de los/as ciudadanos/as que asiste. Lo que intentaré en este apartado es analizar algunos datos empíricos-recogidos desde el trabajo de campo que vengo realizando- que dan cuenta de múltiples tensiones en la implementación de la política. Dentro de dichas tensiones conviven lógicas contradictorias tal como lo son las focalizadas, meritocráticas y residuales en contraposición a la promoción de derechos, redistribución de recursos, igualación de oportunidades y cobertura universal. Sostengo que el análisis de dichas lógicas potencia una lectura crítica de la política pública -política social- que posibilitaría la introducción de modificaciones necesarias, mejorando así la intensidad de las ciudadanías que promueve.

La promoción de determinados derechos supone la interpretación de las necesidades de los agentes encargados de la implementación de la política social- como lo es en el caso del PROGRESAR- admitiendo en su lógica la lucha y negociación de intereses por disputar, conquistar y distribuir. La manera en que se definan y redefinan estas tensiones, es el modo en que se lograrán distintos tipos y calidades de las prestaciones, más o menos favorables a la integración y con mayores o menores efectos en relación a la distribución y el reconocimiento. *“Asimismo, en el análisis de la implementación de las políticas es importante tener en cuenta los condicionantes históricos, las determinaciones institucionales y el poder fragmentado que operan sobre los escenarios de acción y sobre los actores cuyos intereses, capacidades y racionalidades difieren entre sí. (Zamarbide 2011)”* (Aquin, Custo, Zamarbide, Miranda, Torres y Artazo,2012; pág 3) . Bourdieu (1999) llama a esto agentes-de la burocracia estatal- *“la mano izquierda del Estado[12]”*.

A la luz de esto planteos y en concomitancia con los datos recogidos en las entrevistas realizadas a agentes institucionales es que pude analizar algunas de estas tensiones:

- El programa PROGRESAR en escasísimos casos fue informado vía memo formal o alguna otra instancia, las instituciones articuladoras del mismo tales como instituciones educativas, secundaria y media y oficina de empleo se anoticiaron de la implementación del Programa por cadena nacional o bien en programas de noticias. La modalidad de decreto en la cual se sanciona el programa de alguna manera imprimió en la política social la urgencia de la asistencia. Sin embargo, algo primordial en la implementación de políticas sociales, es la información pertinente y oportuna, es por esto que muchas instituciones-que al ser notificadas informalmente- se vieron frente a una nueva demanda por parte de la población que solicitaba acceder ha dicho programa sin saber muy bien de que se trataba. Por otro lado, esto promovió que los referentes institucionales solicitaran la información pertinente para dar respuesta y promovieran instancias de circulación de información. A partir de esta primera reflexión se presentan algunos interrogantes. ¿Cuáles es la efectiva promoción de ciudadanía que pueden hacer los agentes burocráticos si no han formado parte de la circulación formal de información? ¿Cuál es la posición del Estado frente a esto agentes? ¿los cree mediadores activos o solo agentes con tareas administrativas?
- Cuando se interrogó a los agentes sobre capacitaciones o instancias de formación, explicitaron no haber asistido a capacitaciones formales por parte del ANSES, ni haber sido informados por algún actor propio de la institución de que se trataba. Por lo tanto dentro de las discursividades institucionales siguen operando una serie de prejuicios que representan al PROGRESAR como “un plan” que prevé solo controles estatales como la regularidad escolar en la asistencia y control sanitario. Esto mayormente lo refirieron docentes de instituciones educativas de nivel medio. *“Hace falta mayor auditoria por parte del Estado los adolescentes amenazan a sus padres y creen que la plata del PROGRESAR es de ellos[13][14]”* se la gastan en ropa en salidas no veo que la gasten en libros o cosas para la escuela”. La asistencia regular a clase y los controles sanitarios son representados como requisitos mínimos y no se visualiza ninguna promoción de derechos en estas contraprestaciones. Es recurrente en las entrevistas *“la necesidad”* de un mayor control de los agentes beneficiarios de los programas del Estado. Fundamentando esto en la antigua premisa de meritocracia y control tan imperante en el acervo de la beneficencia o caridad[15]. *“Solo lo deberían cobrar la gente que lo usa bien... yo tengo alumnos que la gastan en joda y no me parece bien[16]”*. Igualmente cuando se les pregunta de forma general a docentes si cree que el programa

PROGRESAR debería seguir existiendo la respuesta es afirmativa, sosteniendo que es un programa que iguala oportunidades *“es una ayuda... para las familias es una gran ayuda y apunta a equiparar a los más desposeídos”*[17].

- Otro dato de suma relevancia que apporto en una de las entrevistas una directiva institucional[18] fue lo siguiente *“nunca antes estuvimos mejor acá hay programas no solo como el PROGRESAR o la AUH sino que además tenemos programas como el conectar igualdad, plan de mejora institucional, recursos didácticos, capacitaciones en servicio entre varias cosas, nuestra única queja es edilicia y eso corresponde a la provincia y por eso nosotros hacemos actividades cooperadoras que apuntalen a mejorar las condiciones del edificio pero como vos sabes siempre hay docentes que se quejan y traban todo..nada les viene bien”* *“estos docentes creen que no debería existir nada de estos programas que los chicos no sirven para nada pero bueno no son todos y hay que evitarlos...”*. En esta expresión se conjugan contrapuestamente las lógicas que tensionan la implementación de la política social, por una lado-dentro del campo educativo- la descentralización ha sido una propuesta propia de la lógica neoliberal, *“nuestra única queja es edilicia y eso corresponde a la provincia”*. Dentro de la escuela pueden haber variados recursos didácticos y tecnológicos para sus estudiantes- otorgados de manera universal (a todos por igual)-pero sin tener las suficientes aulas para promover procesos de enseñanza que atiendan las particularidades de a cada estudiante.
- Por otra parte el Programa PROGRESAR tiene vinculación con las oficinas de empleo del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación. Las oficinas de empleos municipales en su mayoría funcionan con programas de la Nación-por lo menos hasta el año 2015-pero el dato importante a destacar es que el universo de beneficiarios del Programa PROGRESAR es población directa a atender por los programas de empleo *“los progresar son nuestra población también , podes ser progresar o no”*[19]. La articulación Educación y Trabajo ha sido un binomio nodal de numerosas políticas sociales, en el caso del PROGRESAR en el texto del decreto no se especifica cómo se desarrollará esa articulación y tampoco se explicita una fundamentación teórica y política desde donde se la abordará. Una primera aproximación establecería que subyace una lógica desarrollista que supone que el/la joven a causa de no tener ciertas aptitudes y conocimientos, no puede ingresar al mercado laboral. Este tipo de lógicas (neoliberal) deposita el fracaso escolar o la deserción y la deficitaria inserción laboral en el mismo/a joven excluido sin analizar: por qué se producen estos procesos, las distinciones vinculadas a la posición de clase de los agentes en su trayectoria educativa. Sumado a que dentro de esta misma lógica el concepto mercado laboral es elaborado a-

críticamente, sin develar los complejos mecanismos económicos que constituyen los procesos de desocupación en la juventud.

- Dentro de los programas que maneja la oficina de empleo de la ciudad de Villa María se encuentra el Programa Jóvenes con más y mejor trabajo, dicho programa posee tres partes: inscripción (le realizan historia laboral a los jóvenes y cargándolos posteriormente en base de datos), capacitación mediante el curso introductorio al mundo del trabajo y vinculación laboral ya sea por medio de entrenamiento laborales de 3 a 6 meses o bien capacitación en oficios. Los jóvenes ingresantes al programa Jóvenes con más y mejor trabajo que a su vez son beneficiarios del PROGRESAR, pueden evitar realizar el curso introductorio al mundo del trabajo como así también ingresar de manera directa a otro tipo de prestaciones ofrecidas por la oficina de empleo tal como lo son entrenamiento en sector público o bien al programa de empleo independiente.
- La relación entre la oficina de empleo y PROGRESAR es constitutiva de la practica institucional, las instancias de coordinación, articulación son de escasas a mínimas “ *si yo por cuestiones muy puntuales voy a anses.. va en realidad fui una sola vez.. por un caso muy complicado*[20]” “*nosotros hemos pedido reuniones y si realizamos una el año pasado pero más articulación que esa no*[21]”. Una primera apreciación analítica de estos datos ameritaría preguntarse acerca de: ¿cuál es el rol que desarrolla el ANSES en relación al binomio educación y trabajo?. Desde el recorrido realizado podemos decir que la función del ANSES en dicho binomio es solamente administrativamente sin cumplir ningún rol técnico-político en la misma. Cabe destacar que las instituciones educativas tampoco articulan o coordinan acciones ya sea con ANSES o con la oficina de empleo. Esta última –según las entrevistas realizadas- refiere desarrollar tareas de promoción de los programas de empleo tanto en instituciones educativas de nivel medio como universitarias.
- Otro dato recogido a partir de las entrevistas realizadas es que en la instituciones educativas no se realiza registro estadístico de los/as estudiantes que perciben PROGRESAR, de manera contraria en la oficina de empleo y ANSES si hay un registro mediante base de datos los beneficiarios de dicho PROGRAMA, pero en el único caso en donde se realiza seguimiento a los jóvenes es en la oficina de empleo.

Conclusiones

La presente exposición lo que ha intentado explorar son una serie de tensiones constitutivas de la esfera de la implementación de las políticas sociales. Dichas tensiones responden a un enfoque dialectico en lo que respecta a la conformación de nuevas institucionalidades en el periodo

analizado 2014-2015. Dichas institucionalidades en su formulación poseen criterios de universalidad, de reconocimiento de derechos y re-distribución de recursos, lo que no evita que al momento de su implementación no se evidencien lógicas propias de políticas diseñadas bajo un criterio focal, residual y de atomización social, propias de un modelo de gestión neoliberal. Estas lógicas en ocasiones obstaculizan la promoción de ciudadanía de alta intensidad. Por estas razones se precisa analizarlas y explicitarlas para introducir modificaciones o amplificar el diseño de la política social posibilitando así cambios que apuntalen dichas tensiones y direccionen posibles resoluciones.

Muchas de estas tensiones son mediadas por agentes burocráticos presentes a la hora de la implementación. Estos interpretan y disputan el sentido de la política social, modificando sustancialmente el alcance y cobertura de esta. Es así que por ejemplo que la interpretación que se realice, si el PROGRESAR es una “ayuda” o un “derecho”, puede modificar la representación que de los/as jóvenes se tiene desde la misma institución impactando fuertemente en las subjetivaciones de estos y en su posible trayectoria educativa.

Por otro parte, a pesar de tener en el texto del decreto criterios mínimos para el ingreso al programa-característica que lo dota de universalidad en la cobertura- la escasa promoción del PROGRESAR, como también la poca información y capacitación por parte de las instituciones implementadoras genera sesgos en el acceso. Lo que produce que algunos jóvenes queden a merced de la disputa de sentidos de los agentes burocráticos de dichas instituciones.

El análisis presentado no pretende agotarlo ni abarcar la totalidad de las tensiones presentes entre Estado Local y Política Social Nacional, sino que intenta introducir una serie de interrogantes, matices que irán ampliando un posible camino de re-estructuración de la política. Sin embargo el proceso actual de reformulación del Estado- el cual se encuentra nuevamente inmerso en reformas de tipo neoliberal agudiza el alcance de estos interrogantes. ¿Será posible re-pensar la política social y proponer modificaciones cuando nuevamente asistimos a cambios en los modos de organización estatal? ¿Es acaso la universalidad y la promoción de derechos en las políticas sociales una prioridad en la agenda estatal actual? ¿Cómo se profundizarán las tensiones locales entre lógica neoliberal y de bienestar en el marco de estas modificaciones históricas? ¿Impactará esto en el imaginario social de los agentes burocráticos encargados de su implementación? ¿Cómo se tensionará la lógica del Estado Local con la lógica del Estado Nacional?. La presente exposición ha tenido por objeto introducir estos interrogantes con la intencionalidad de profundizarlos y retomarlos en estudios futuros.

Bibliografía

- Aquin, N. - Directora- (2012). Proyecto de Investigación: *¿Titulares o tutelados? Evaluación doméstica y territorial de la AUH en los procesos de reproducción cotidiana de la existencia*. Financiado por Secretaría de Ciencia y Técnica. UNC. (1-50)
- Aquin N.; Artazo G. ; Custo E; Miranda A.; Torres E.; Zamarbide A. (2012) *.Los profesionales de la mano izquierda del Estado: prácticas, representaciones y modos de subjetivación*, ponencia presentada en Jornada de Investigación de la Facultad de Trabajo Social en el contexto latinoamericano 14, 15 y 16 de agosto . Paraná. Entre Ríos. (1-22)
- Bourdieu, P., Chamboredon, J. C., PASSERON J. C. (1975). *El oficio del sociólogo*. (1ra Ed.) Argentina: Siglo XXI Editores.
- DECRETO 84/2014/*Programa de Respaldo a Estudiantes Argentinos (PROGRESAR)-POLÍTICAS SOCIALES*. (1-1)
- Gili, Ma. L. (2007). *El relato histórico de los vecinos de Villa María: una herramienta para el análisis de la memoria colectiva*. Córdoba, Argentina. Presentado en XXVI Congreso de la Asociación Latinoamericana de Sociología. Asociación Latinoamericana de Sociología, Guadalajara. México. (1-14)
- Guerrero Orozco, Omar. (2009) *El fin de la Nueva Gerencia Pública*. Revista Chilena “Estado, Gobierno, Gestión Pública”, n°13. Junio. Universidad Nacional Autónoma de México. (1-19)
- OFFE, C. (1988). *Contradicciones en el Estado de Bienestar*. México: Editorial Alianza.

CITAS

[1] Becaria Doctoral CONICET-UNVM-IAPCS

[2] El sistema de seguridad social argentino se está modificando a partir de la coyuntura política que atraviesa nuestro país desde el 10 de diciembre del 2015.

[3] Si bien el presente plan de trabajo no se centra en el análisis de la política pública aunque sí en el impacto, creo pertinente realizar una salvedad conceptual en lo que respecta a las Políticas Públicas Estatales denominadas genericamente en el plan de trabajo como transferencia secundaria del ingreso. (Alvarado 2011: REVII SE, p 11) *Una política pública comprende tres dimensiones la dimensión política, que es la toma de posición por parte del Estado frente al tema; la dimensión jurídica normativa, que le otorga legalidad a cada una de las acciones propuestas por el Estado; y la dimensión técnica – administrativa encargada de la implementación, ejecución y evaluación de la política*

[4] Actualmente Córdoba Capital, Villa María y Rosario se encuentran por nueva autopista vehicular.

[5] Incluso la nominación de joven nación argentina elimina siglo de historia indigenista vinculada a

Latinoamérica pre-conquista y colonización española.

[6] La noción de desarrollo es una categoría muy discutida debido a que refiere a un desarrollo que debería “evolucionar” mirando como modelo los centros plenos desarrollo en los que se encontraría Europa, EEUU entre otros, dejando de lado el proceso histórico que hizo de ese centro un modelo pleno desarrollo. Dicho proceso histórico se constituye a partir de la subsidiaridad de América Latina de aquellos “centros” (Teoría de la dependencia, CEPAL)

[7] Modelo Keynesiano

[8] Esta localización histórica del neoliberalismo a los fines del presente artículo, no descarta que de antaño el liberalismo clásico desde sus actores internacionales haya cooperado con actores locales ligados a la agricultura y ganadería.

[9] En marzo del 2015 la Presidenta **Cristina Fernández** informó que el Programa **PROGRESAR** incrementará su valor en un 50%, por lo cual pasará de \$600 a \$900 mensuales a partir de abril, además, aumentó el ingreso tope del titular y su familia para acceder al derecho, el cual variará de \$4716 (un salario mínimo, vital y móvil) a \$14.148 (salarios mínimos). Asimismo, se reconocerá como grupo familiar autónomo a los/as jóvenes con hijos y a aquellos que trabajen en casas particulares ya que, de esta manera, se les facilitará el acceso.

[10] Grupos Vulnerables de acuerdo a la definición del Decreto 84/2014: “Presentan características de desempleo, informalidad o formalidad laboral o sean titulares de una prestación previsional contributiva o pensión no contributiva o monotributistas sociales o trabajadores de temporada con reserva de puesto o del régimen de trabajadores de casas particulares, en la medida que los ingresos propios o del grupo familiar no superen el monto establecido para el Salario Mínimo, Vital y Móvil”

[11] Fuertes son las críticas de sectores identificados con la ultra izquierda, quienes cuestionaron fuertemente las políticas vinculadas a la educación y al trabajo, las cuales se encontraban en gran parte financiadas por organismos multilaterales de crédito. En el caso de las prestaciones otorgadas por el ANSES tal como lo es, el PROGRESAR, asignación universal por hijo, procrear, jubilaciones fueron garantizadas por los aportes de los trabajadores activos y el tesoro nacional. Pero lo que distingue sustancialmente a un programa neoliberal de otro que no lo es, no es la fuente de financiamiento, sino la universalidad en la cobertura, el reconocimiento de derechos y la re-distribución de recursos para tales fines.

[12] *“Se comprende que los pequeños funcionarios, y entre ellos muy especialmente los encargados de cumplir las funciones llamadas “sociales” –es de compensar, sin disponer de todos los medios necesarios, los efectos y las carencias más intolerables de la lógica de mercado, policías y magistrados subalternos, asistentes sociales, educadores e incluso, cada vez más, maestros y profesores- tengan la sensación de ser abandonados, si no desautorizados, en sus esfuerzos por afrontar la miseria material y moral que es la única consecuencia cierta de la real politik económicamente legitimada. Todos ellos viven las contradicciones de un Estado cuya mano derecha ya no sabe o –aún peor- ya no quiere lo que hace la mano izquierda, en la forma de ‘dobles vínculos’ cada vez más dolorosos: ¿cómo no ver, por ejemplo, que la exaltación del rendimiento, la productividad, la competitividad o –más simplemente- de la ganancia tiende a arruinar el fundamento mismo de funciones que no existen sin cierto desinterés profesional asociado, muy a menudo, con la dedicación militante?” (Bourdieu 1999:163).*

[13] Entrevista realizada a preceptora y docente del área de geografía de una escuela de nivel medio de la ciudad de Villa María. Septiembre 2015.

[14] No se especifica nombre ya que a los entrevistados se les notificó del anonimato de las entrevistas.

[15] Reconceptualizada dentro de lógica meritocrática de las políticas focalizadas de los modelos neoliberales de Estado.

[16] Idem 13.

[17] Docente de historia de la escuela penitenciaria de la ciudad de Villa María.

[18] Realizada en septiembre del 2015.

[19] Entrevista realizada a personal de la oficina de empleo de la ciudad de Villa María.

[20] Entrevista realizada personal de la oficina de empleo de la ciudad de Villa María.

[21] Entrevista realizada al coordinador de la oficina de empleo de la Ciudad de Villa María.