

Políticas sociales en Argentina: relaciones intergubernamentales, actores e implementación en ciclos sociopolíticos¹

Social policies in Argentina: intergovernmental relations, actors and implementation in socio- political cycles

Cynthia Ferrari Mango^{*}, Matías Reiri^{}, Kevin Martínez^{***}**

RESUMEN

En las últimas décadas, se promulgaron programas sociales en Argentina en los cuales intervienen diversos niveles de gobierno y actores no estatales. Dicho proceso se realiza desde principios de este siglo, con el telón de fondo del neoliberalismo, donde primaron tres modelos que corresponden a tres ciclos sociopolíticos.

En este marco, el objetivo general es analizar las particularidades de las relaciones intergubernamentales (RIG) materializadas en la política social a través de los diferentes ciclos sociohistóricos. Específicamente, en primer lugar, se caracteriza el entramado intergubernamental en torno a los programas sociales teniendo en cuenta la verticalidad y/u horizontalidad, y también los canales formales y/o informales. En segundo lugar, se aborda la implementación en el territorio desde dimensiones materiales, funcionales y políticas.

¹Este artículo se enmarca en el proyecto de investigación La trama territorial de programas sociales en el conurbano bonaerense: entre nación, municipios y organizaciones sociales (2015-2023), radicado en el Departamento de Derecho y Ciencia Política de la Universidad Nacional de La Matanza (UNLAM).

^{*} Licenciada en Ciencia Política por la UNLAM, Magíster en Políticas Públicas por FLACSO, y Doctora en Ciencias Sociales por la Universidad de Buenos Aires. Investigadora asistente del CONICET con lugar de trabajo FLACSO/IICSAL. Docente e investigadora en el Área Estado y Políticas Públicas y la UNLAM.

^{**} Licenciado en Ciencia Política por la UNLAM. Becario doctoral del CONICET con lugar de trabajo en FLACSO/ IICSAL, docente e investigador en la UNLAM.

^{***} Licenciado en Ciencia Política por la UNLAM, e investigador en la misma universidad.

Para ello, se combina una perspectiva macro institucional con una micro sociopolítica. La estrategia teórica-metodológica es cualitativa, y está sustentada en un paradigma interpretativo que permite reorganizar la investigación articulando el marco teórico con aportes de sustento empírico. Los tres programas seleccionados son: Argentina Trabaja, reconvertido en Hacemos Futuro y luego, en Potenciar Trabajo; Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo integrado al Fomentar Empleo; y el Programa Mesas Territoriales.

Palabras clave: relaciones intergubernamentales, políticas sociales, actores, implementación

ABSTRACT

In recent decades in Argentina, social programs have been enacted in which various levels of government and non-state actors intervene. This process has been carried out since the beginning of this century, against the backdrop of neoliberalism, giving priority to three models that correspond to three sociopolitical cycles.

In this framework, the general objective is to analyze which particularities intergovernmental relations (IRG) have materialized in social policy through different socio-historical cycles. Specifically, first of all, we propose to characterize the intergovernmental framework around social programs taking into account verticality and/or horizontality as well as formal and/or informal channels. Secondly, we address the implementation in the territory from material, functional and political dimensions.

To do this, we combine a macro institutional and micro sociopolitical perspective. The theoretical - methodological strategy is qualitative supported by an interpretive paradigm that allows the research to be reorganized by articulating the theoretical framework with contributions of empirical support. The programs that we have selected are: Argentina Works converted into We Make the Future and then, in Empowering Work; the Young People with More and Better Work Program integrated with Promoting Employment; and the Territorial Roundtables Program.

Key words: intergovernmental relations, social politics, actors, implementation

Fecha de recepción: 2 de octubre de 2023

Fecha de aceptación: 17 de noviembre de 2023

Introducción

Las relaciones intergubernamentales (RIG) involucran interacciones entre diversos niveles de gobierno por los cuales transitan la política social y actores no estatales. Ellas son influenciadas por patrones de comportamiento sociopolítico que determinan el funcionamiento del aparato gubernativo, la interacción entre sus distintas unidades y los intercambios entre actores participantes. La red que conforman está compuesta por espacios organizacionales, estructuras, mecanismos formales e informales y actores concretos (Arandia Ledezma, 2002).

En las últimas décadas en Argentina, se promulgaron programas sociales en los cuales intervienen diversos niveles de gobierno y actores no estatales. Específicamente, el gobierno nacional ha diseñado políticas públicas que involucran a gobiernos locales y a organizaciones de la sociedad civil en la implementación de las mismas. De este modo, la acción de los municipios en el territorio se ha diversificado, y los lineamientos generales de programas y políticas se adaptaron a las características de la gestión local (Cravacuore, 2008; Chiara y Di Virgilio, 2005).

Dicho proceso se realiza desde principios de este siglo en Argentina, con el telón de fondo del neoliberalismo, donde priman tres modelos que corresponden a tres períodos sociopolíticos (Ferrari Mango, 2020). El primero es de desarrollo productivo inclusivo, desde 2003 a 2015, que se llevó a cabo con los gobiernos sucesivos del Frente Para la Victoria (FPV) durante sus tres gestiones consecutivas. El segundo es el corporativo, en el marco del neoliberalismo tardío, desde fines de 2015 a 2019, con el gobierno de la Alianza Cambiemos (García Delgado y Gradín, 2017). Por último, el tercero es el de reconstrucción, con el gobierno del Frente de Todos que intentó recuperar principios que se llevaron a cabo en el modelo de desarrollo productivo inclusivo.

En este marco, nos preguntamos ¿qué particularidades tienen las RIG y la política social en los diferentes ciclos sociohistóricos? ¿Cuál es el entramado intergubernamental en torno a los programas sociales a partir de los cambios de gobierno? ¿Cómo son los espacios locales de gestión en el territorio? Para abordar estos interrogantes este artículo combina una perspectiva macro institucional con una micro sociopolítica.

La estrategia teórica-metodológica es cualitativa y está sustentada en un paradigma interpretativo que permite reorganizar la investigación

articulando el marco teórico con aportes de sustento empírico (Gallart, 1993). El diseño metodológico articula un conjunto de técnicas y estrategias de análisis. Una de ellas son entrevistas semiestructuradas y en profundidad (Guber, 2004). También se lleva a cabo observación participante (Maxwell, 1996) en el territorio donde se implementan los programas, se elabora una guía de observación y también registro de campo. Por último, se utiliza relevamiento de fuentes secundarias compuestas por normativas, informes, documentos estatales y otros elaborados por organizaciones sociales, así como también declaraciones de referentes de las mismas. Asimismo, se realizaron pedidos de información para acceder a datos a través de un trabajo de artesanía y de una actitud detectivesca (Bennett y Layard, 2015).

Los tres programas seleccionados son: *Argentina Trabaja* reconvertido en *Hacemos Futuro* y luego, en *Potenciar Trabajo*; el *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo*, integrado desde 2022 a *Fomentar Empleo*; y el *Programa Mesas Territoriales*. *Argentina Trabaja* (AT-PRIST) tenía como propósito generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que no formaban parte del mercado laboral formal (Resolución 3182/2009). La contraprestación consistía en realizar tareas sociocomunitarias y socioproductivas de baja intensidad. En 2016 atravesó modificaciones referidas a la cooperativa y a los entes ejecutores. Luego, en 2018 se transformó en *Hacemos Futuro* y, finalmente, en 2020 se reconfiguró en *Potenciar Trabajo*. Según la etapa del programa, el funcionamiento en el territorio era llevado a cabo por organizaciones sociales o municipios (Ferrari Mango, 2021).

El *Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo* (PJMyMT) surgió a partir de la resolución ministerial 497/2008, en el marco del *Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo* y fue diseñado por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS). Su objetivo era generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que permitieran a los jóvenes identificar su perfil profesional, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o bien insertarse en un empleo. El mismo fue puesto en funcionamiento a través de acuerdos territoriales con distintos municipios, formando una Red de Oficinas de Empleo Municipales (OEM) que brindaban una diversidad de servicios (Reiri, 2020). Durante el año 2022, tras el cambio de gobierno en 2019 y luego de la creación del *Programa Fomentar Empleo*, el MTEySS resolvió a través

de la Resolución Ministerial 609/2022 la integración y articulación entre el PJMyMT y el *Programa Fomentar Empleo*.

El *Programa Mesas Territoriales* se lleva a cabo por la Secretaría de Desarrollo Social en todas las localidades del Municipio de La Matanza. Se caracteriza por ser una forma de gestión inclusiva e innovadora que impulsa procesos de fortalecimiento institucional y desarrollo local, fomenta los lazos de solidaridad y prioriza las necesidades, intereses y demandas de la comunidad. En diciembre de 2020, mediante la Ordenanza Municipal N°25.767, el Honorable Concejo Deliberante de La Matanza aprobó por unanimidad la conformación del *Programa Mesas Territoriales* de la Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza, aportando institucionalidad y legitimidad a un proceso que potencia políticas públicas construidas desde los territorios (Martinez, 2023).

El recorte espacial será en el conurbano bonaerense, con foco en el municipio de La Matanza; y el temporal abarca el gobierno del Frente de Todos y de la Alianza Cambiemos, tomando como antecedente los años de gobierno del FPV. El Conurbano Bonaerense está conformado por 24 municipios que rodean a la Ciudad de Buenos Aires y forman parte de la provincia de Buenos Aires. Es una región densamente poblada, donde habita alrededor de un cuarto de la población total del país, en condiciones sociales y habitacionales sumamente heterogéneas, en tanto que confluyen localidades con condiciones sociales muy favorables y otras con altos índices de pobreza. El gobierno de este territorio está en manos de varios gobiernos: el nivel nacional/federal, el gobierno de la provincia de Buenos Aires, el de la Ciudad de Buenos Aires y los gobiernos de todos los municipios. La actuación de los municipios se ubica en un escenario marcado por una compleja, y generalmente poco articulada, intervención multijurisdiccional. El distrito de La Matanza es uno de los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires, y el más extenso del conurbano, con una superficie total de 325,71 kilómetros cuadrados. Los últimos intendentes fueron de trayectoria identitaria peronista y el territorio remite a las interrupciones de movimientos de desocupados que surgieron en la década del noventa constituyendo el *Eje Matancero*.

Relaciones intergubernamentales entre programas sociales

El enfoque de relaciones intergubernamentales (RIG) se concentra en las diversas relaciones entre funcionarios de diferentes unidades

estatales. El punto de partida es considerar que las políticas públicas son generadas por las interacciones que tienen lugar entre todos los funcionarios, más allá de las reglas formales y las competencias de los distintos niveles de gobierno. En este sentido, involucra combinaciones de relaciones entre unidades de los tres niveles de gobierno, es decir, nacional, provincial y municipal (Gutiérrez y Alonso, 2019). De este modo, se produce una compleja red de vínculos e intercambios formales e informales entre ellos. Dichos vínculos están influenciados por las funciones y competencias que lleva a cabo cada actor, el grado de poder que ejercen, la legitimidad que construyen y reconstruyen junto con las alianzas y tensiones que se reconfiguran en torno a ellos (Ferrari Mango, 2019).

En este marco, las RIG son el conjunto de nexos e intercambios de la interrelación entre los distintos niveles de gobierno. En la misma línea, Wright (1997 en Gutiérrez y Alonso, 2019) define las relaciones intergubernamentales como un "cuerpo importante de actividades o de interacciones que ocurren entre unidades gubernamentales de todos los tipos y niveles dentro del sistema federal". En definitiva, son los intercambios materiales e inmateriales que se dan entre las agencias y unidades estatales (De Landa, 2007; Arandía Ledezma, 2002).

Seguendo a Gutiérrez y Alonso (2019), se identifican tres modelos de relaciones intergubernamentales que se construyen a partir de las prácticas de los actores estatales. La primera es la autoridad coordinada o autonomía, que consiste en la separación e independencia entre niveles de gobiernos que, si bien abarcan un mismo territorio, tienen limitada su esfera de acción. La segunda es la autoridad inclusiva o jerarquía que aborda la relación dependiente y jerárquica entre los tres niveles de gobierno existiendo supremacía del gobierno nacional en casi todas las áreas. La tercera es la autoridad superpuesta o negociación, donde los tres niveles ejercen autoridad sobre las mismas áreas de gobierno y son por lo tanto interdependientes, lo cual genera que cada jurisdicción disponga de poca discrecionalidad y de poderes e influencia limitados.

Seguendo a Arandía Ledezma (2002), las RIG pueden clasificarse en horizontales o verticales. Las primeras hacen referencia a la articulación entre instancias de gobierno de un mismo nivel. A este nivel pueden identificarse relaciones de coordinación y cooperación, relaciones de conflicto o ausencia de relaciones que puede dar lugar que se materializa en imposibilidad de lograr acuerdos y consensos. Las segundas se dan entre instancias de gobierno de distintos niveles sean nacional, provincial o municipal. Ellas se manifiestan de dos modos.

Uno es de abajo hacia arriba involucrando, por ejemplo, temas de representación, y la otra de arriba hacia abajo, vinculadas al control político o de gestión.

Paralelamente, en las RIG se identifican canales de relación intergubernamental o vías formales e informales de interacción. Los canales formales se establecen mediante tipos de mecanismos y procedimientos que definen la forma en que se configuran los procesos de toma de decisiones que se institucionalizan a través de normas legales de orden general y reglamentos internos específicos que regulan el funcionamiento de los diferentes órganos políticos y de administración del Estado. De este modo, se manifiestan a través de procedimientos de asignación, coordinación y decisión de carácter institucional. Los canales no formales se evidencian en la coordinación informal entre funcionarios de los distintos niveles de gobierno a través de sus partidos políticos y por la creación de redes intergubernamentales entre quienes están involucrados en la cotidianidad de la gestión (Arandia Ledezma, 2002).

En términos de coordinación del gobierno municipal con el gobierno nacional y el gobierno provincial se identifican dos tipos ideales de coordinación. Una es la coordinación rutinaria que abarca la aplicación de rutinas formales preestablecidas en función de normas y procedimientos. Otra es la coordinación programática que involucra la articulación para el diseño, ejecución o financiamiento de proyectos y programas. Además, en algunos casos se encuentran instancias de coordinación con actores no estatales (Gutiérrez y Alonso, 2019).

Asimismo, al estudiar las RIG hay tres cuestiones que inciden en las mismas. En primer lugar, las interacciones informales entre los funcionarios involucrados. En segundo lugar, las características específicas de cada política pública. En tercer lugar, la influencia de la política partidaria. En este sentido, se otorga relevancia a las políticas públicas dado que el concepto de RIG se centra en cómo se formulan e implementan esas políticas (Gutiérrez y Alonso, 2019). Las políticas públicas son la toma de posición del Estado frente a una cuestión socialmente problematizada (Oszlak y O'Donnell, 1982). Los componentes de las mismas abarcan normativas con determinada direccionalidad y objetivos, recursos e instituciones, que se pueden comprender a partir del contexto, el funcionamiento y el posicionamiento de los actores (Adelantado, Noguera, Rambla y Sáez, 1998; Hintze, 2009). Nos interesa particularmente la política social que

abarca tres grandes regiones: política del trabajo, política de servicios universales estatales o política asistencial. Esta última ha evolucionado a través de mecanismos de transferencia de bienes y servicios tanto a los individuos y como a grupos que no eran absorbidos por el mercado de trabajo (Falappa y Andrenacci, 2008).

Implementación y actores entre programas sociales

En la amplia bibliografía acerca de la implementación es posible identificar dos enfoques clásicos, en apariencia antagónicos, que Peters (1995) denominó *top-down* y *bottom-up* (“de arriba hacia abajo” y “de abajo hacia arriba”). El autor sostiene que en los gobiernos contemporáneos uno de los principales generadores de conflictos es la dicotomía entre el imperio de la ley y la mayor participación y que combinar adecuadamente estas dos variables presenta todo un desafío para la elaboración de políticas públicas. Estos enfoques se diferencian en la forma en que se toman las decisiones y se ejecutan las políticas ya que, por un lado, en el modelo *top-down* la administración pública es el actor principal en la construcción e implementación de políticas públicas a partir de un modelo clásico, centralizado y que se enfoca en la planificación y ejecución de acciones diseñadas por expertos en políticas públicas con el imperativo de cumplir lo más fielmente posible los objetivos generales de las políticas. Por otro lado, en el modelo *bottom-up* se acepta en primera instancia que los objetivos generales de las políticas serán modificados. En este enfoque la comunidad y otros actores sociales participan activamente en la construcción y ejecución de las políticas públicas, reconociendo que la comunidad es un actor fundamental en la implementación. El modelo *bottom-up* se basa fundamentalmente en la construcción participativa y la identificación de necesidades y soluciones desde la perspectiva de la comunidad (Peters, 1995; Aguilar Villanueva, 1991).

La implementación representa un proceso complejo a través del cual los diversos actores involucrados ponen en marcha (intencionalmente) la conexión causal cristalizada en el diseño de la política. Durante el proceso de implementación se manifiestan ciertas restricciones (que provienen de los mandatos, reglas, recursos disponibles y contingencias) y diversas percepciones de la realidad (generalmente en conflicto) y los participantes reinterpretan las intenciones de las políticas y despliegan variadas estrategias de influencia/incidencia, emergiendo incertidumbres de todo tipo (Jaime, Dufour, Alessandro y Amaya, 2013).

A su vez, supone una cadena de sucesos que se inicia cuando se produce la sanción de la decisión y que concluye cuando la enunciación de la política (su expresión en programas, regulaciones y actividades) es abandonada o transformada. Es por esa razón que la implementación suele tener un comienzo preciso, aunque tiene siempre un final difuso, pues remite tanto al impacto sobre la sociedad como a su inmersión en el proceso constante de reformulación y revisión de las políticas. Sin embargo, aquella secuencia de sucesos no es lineal. Está compuesta por decisiones y acciones interrelacionadas, con influencia recíproca y es allí donde se produce la confrontación de inevitables tensiones, ambigüedades y conflictos que hacen que el desarrollo efectivo de las acciones siga senderos muchas veces alejados de las previsiones contenidas en el diseño de las políticas. Durante el proceso de implementación se deben resolver conflictos entre lo previsto y lo contingente, entre lo formalizado y rutinizado y los requisitos que impone cada situación específica, entre los juicios de valor y las consideraciones técnicas, entre las posibilidades y las restricciones, entre los mandatos de la jerarquía política y las demandas que provienen de los titulares de las prestaciones y servicios que la política ofrece (Jaime et al., 2013).

A nivel local, las acciones de implementación de políticas públicas implican adoptar una visión del Estado como un entramado de relaciones entre los ejecutores, en terreno, y la población destinataria. La existencia de regímenes institucionales locales se enmarca, entre otros factores, en las ideologías propias de las instituciones locales y en las características de los actores que dominan las redes territoriales. A su vez, influyen las trayectorias burocráticas y las biografías personales de quienes son responsables de la implementación de las políticas sociales. De este modo, la diversidad de nociones que atraviesan a nuestras sociedades, por ejemplo aquellas vinculadas con los derechos de las mujeres, no se edifican únicamente en los textos legislativos nacionales, sino que, en gran medida, derivan de las prácticas cotidianas del Estado (Rodríguez Gustá, 2014).

En términos de Chiara y Di virgilio (2017), el concepto de “régimen de implementación” permite conjugar ambos enfoques de la implementación al definirlo como el conjunto de condiciones que desde las distintas dimensiones (funcional, material y política) organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de las políticas en cada nivel. Según las autoras, este concepto permite la identificación

del conjunto de condiciones que regula las actividades comprendidas en una determinada intervención, además de lo establecido previamente desde los programas, normas o políticas en general. Estas condiciones no son resultado de un diseño racional, sino que su modelado responde a procesos (a veces contradictorios entre sí) construidos históricamente.

Respecto de las dimensiones que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación de las políticas, las condiciones del régimen de implementación en su dimensión funcional se encuentran fuertemente influidas por dos factores: las competencias y funciones de cada uno de los niveles jurisdiccionales (que varían según se trate de países unitarios o federales) y las políticas públicas de descentralización. En cuanto a la dimensión material, la misma refiere a los mecanismos y sentidos a través de los cuales el Estado redistribuye el excedente, no sólo a través de las políticas tributarias, sino también en relación a cómo se asigna el gasto. Por último, la dimensión política remite a los niveles de autonomía de los actores (tanto gubernamentales como de la sociedad), a las reglas de juego (formales e informales) que regulan las relaciones intergubernamentales, a la capacidad de representación, a las exigencias de capacidades puestas en juego desde los cambios funcionales, y también a los modos en los que se articulan éstas con el sistema político partidario (Chiara y Di Virgilio, 2017). En definitiva, las maneras en las que se distribuye el poder.

Otra cuestión a considerar en el proceso de gestión es la identificación de los actores involucrados en el mismo. Los actores de y en el proceso de gestión se entienden como aquellas organizaciones o personas que inscriben su accionar en una determinada situación y tienen representatividad según los siguientes requisitos: tener un proyecto político definido, controlar variables importantes para la situación y tener una organización estable. A su vez, se pueden caracterizar según: a) sus roles y funciones; b) ámbito de actuación; c) nivel de institucionalización; d) objetivos, estrategia y táctica; e) recursos; y f) niveles de autonomía. El ámbito de actuación refiere al nivel jurisdiccional en el que cada uno de los actores despliega su acción (nacional, estadual o municipal). También, se vincula con el alcance territorial de sus intervenciones. Desde el punto de referencia del nivel local es posible identificar actores: a) que inciden en los procesos locales, pero no (o marginalmente) en los procesos no locales; b) aquellos que se reproducen en ámbitos mayores, pero tienen presencia e inciden en los procesos locales; y c) por último, existen actores que no tienen presencia física local, pero su actividad incide en los procesos locales (Chiara y Di Virgilio, 2017). En efecto, los

municipios ocupan la categoría A, el Gobierno Nacional la B y la Provincia la C.

Los programas a través de ciclos socioeconómicos caracterizados desde una mirada diacrónica

El Argentina Trabaja (AT-PRIST) tenía como propósito generar inclusión social a través de la figura de la cooperativa de trabajo, de modo de aglutinar y fortalecer a personas que no formaban parte del mercado laboral formal (Resolución 3182/2009). La contraprestación consistía en realizar tareas sociocomunitarias y socioprodutivas de baja intensidad.

En 2016 se modifican los lineamientos del programa y el nuevo objetivo era incrementar la empleabilidad de la persona física a través de capacitaciones. Específicamente, brindar capacitación a través de cursos y prácticas de formación socioprodutiva y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral (Resolución 592/2016). De este modo, el nuevo diseño se hacía hincapié en la capacitación y en la empleabilidad del individuo, alejándose de una experiencia de organización colectiva.

A principios de 2018, se unifica el AT-PRIST, Desde el Barrio y el Ellas Hacen en el Hacemos Futuro (Resolución N° 96/2018). El propósito del mismo era empoderar a las personas en situación de vulnerabilidad social y promover su autonomía para insertarse laboralmente. Dicho programa era de transferencia condicionada de ingresos y tenía como contraprestación la terminalidad educativa primaria y secundaria, así como también la formación integral y la realización de una actualización anual de datos en la ANSES (Resolución 151/2018).

Finalmente, en el 2020 se reconfiguran en el Programa Nacional de Inclusión Socioprodutiva y Desarrollo Local “Potenciar Trabajo” (2020). El objetivo propuesto es mejorar el empleo y generar propuestas productivas a través de proyectos socioprodutivos, sociocomunitarios, socio-laborales y la terminalidad educativa (Resolución 121/2020). Dentro de los ejes mencionados, los titulares pueden optar por realizar su contraprestación. Los cinco sectores productivos con los cuales se intenta reactivar la economía y la producción desde una perspectiva de desarrollo local y la economía

social son: construcción, producción de alimentos, textil, economía del cuidado y recolección y reciclado de residuos urbanos.

El PJMyMT fue creado con el objetivo de generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas en el marco del Plan Integral de Empleo Más y Mejor Trabajo, diseñado por el MTEySS (Resolución ministerial 497/2008). El mismo se puso en funcionamiento a través de acuerdos territoriales con distintos municipios formando una Red de Oficinas de Empleo Municipales (OEM) que brindaba una diversidad de servicios: apoyo a la búsqueda de empleo y a la inserción laboral, intermediación laboral y orientación a toda la población. En este sentido, el objetivo principal del programa era generar oportunidades de inclusión sociolaboral a jóvenes de 18 a 24 años que no hubiesen finalizado sus estudios formales y se encontrasen desocupados o sin un trabajo registrado legalmente. Específicamente, consistía en identificar su perfil profesional, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o bien insertarse en un empleo.

En 2011, luego de una serie de evaluaciones, se realizó una actualización del PJMyMT y de su reglamento operativo que implicó modificaciones en los plazos de permanencia en el Programa y la actualización de las características de las prestaciones laborales (Resolución 764/2011). Cabe destacar que, en los años previos al cambio de gobierno del año 2015, la cantidad de titulares del PJMyMT había disminuido con respecto a los años anteriores (Reiri, 2020). A su vez, una multiplicidad de procesos evaluativos destacó el impacto, en general positivo, que ha tenido esta política durante su trayectoria desde el año 2008 hasta el año 2015 (Madoery, 2011; Forteza, 2012; Zerda y Avellaneda, 2012).

Luego del cambio de gobierno de 2015, en el año 2017 tuvo lugar la transformación radical en relación con el PJMyMT ya que, el entonces MTEySS propuso una serie de modificaciones de una multiplicidad de políticas y programas (entre ellos el PJMyMT) en la búsqueda de mayor integralidad y eficiencia en la utilización de los recursos (Resolución 944/2017). Luego, en el año 2018, el MTEySS sería abolido y se distribuirían sus funciones en Secretarías establecidas en diversos Ministerios (Decreto de Necesidad y Urgencia 801). En este marco, el PJMyMT, pasaría a formar parte de Empleo Joven, una política integral de programas y acciones destinadas a jóvenes entre 18 y 24 años que estaban orientadas a la capacitación, la terminación de

estudios, entrenamientos laborales o a generar un emprendimiento propio (Reiri, 2020).

Durante el año 2022, tras el cambio de gobierno del 2019 y luego de la creación del Programa Fomentar Empleo, el nuevamente MTEySS resolvió la integración y articulación entre el PJMyMT y el Programa Fomentar Empleo (Resolución Ministerial 609/2022). La justificación de esta medida fue que la población objetivo del PJMyMT se encontraba dentro de los grupos poblacionales con tratamiento especial del Programa Fomentar Trabajo. A grandes rasgos esta integración y articulación implicó la incorporación de nuevas adhesiones de jóvenes al PJMyMT, la suspensión tanto de la autorización de reingresos al Programa de jóvenes desvinculados como de la implementación del Programa en jurisdicciones municipales en las que no se encuentre implementando. A su vez, se les propuso a los jóvenes del PJMyMT la posibilidad de continuar su proyecto formativo ocupacional, ahora en el marco del Programa Fomentar Empleo.

El Programa Mesas Territoriales es una política participativa impulsada por la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza que comenzó a implementarse a principios del 2018 con el objetivo de fomentar encuentros interdisciplinarios. Previamente, desde 2016, existían las Mesas Territoriales de Niñez. Las mismas consistían en 16 espacios donde se reunían actores vinculados con el Sistema de Niñez de Desarrollo Social que abarcaban el Consejo del niño y el joven, Programa Envión-Podés, el Servicio Local, entre otros, junto a las organizaciones comunitarias que trabajan con niños.

En el 2018 se amplía el eje temático y se convoca al resto de áreas y programas de la Secretaría y del Municipio como las Delegaciones de Desarrollo Social, las trabajadoras vecinales Manzanares del Plan Más Vida, el Área de Comedores, la Secretaría de Salud, las Delegaciones Municipales, la Secretaría de Deportes, entre otros. Cabe destacar que por fuera de estos dispositivos, los otros participantes de la Mesas Territoriales son los referentes de las diversas instituciones que existen en cada territorio (directivos, docentes, o equipos de orientación de las escuelas; iglesias; responsables de merenderos o comedores; presidentes de clubes de barrios o centros de jubilados), es decir, la convocatoria no es abierta a todos los vecinos.

A inicios del 2020, la crisis sanitaria, económica y social producida por Covid-19 forzó a los estados a tomar una serie de medidas tendientes a mitigar sus efectos. Las Mesas no solo continuaron con su

funcionamiento, sino que además tuvieron un rol destacado durante la pandemia. Valiéndose de la virtualidad y de las redes comunitarias preexistentes el Programa fue un pilar fundamental en la asistencia a la comunidad en ese tiempo de incertidumbre. Tal es así que en diciembre del 2020, mediante la Ordenanza Municipal N° 25767, el Honorable Concejo Deliberante de La Matanza aprobó por unanimidad la conformación del Programa Mesas Territoriales destacando su rol en la emergencia sanitaria ya sea difundiendo información oficial, facilitando la capacidad instalada en los diferentes barrios o potenciando las estrategias de intervención y articulación en torno a asistencia alimentaria, operativos detectar, circuitos de covid, entre otras líneas de trabajo.

Al año 2023, existen un total de 21 mesas funcionando en el distrito. En ellas participan áreas municipales, organismos provinciales y nacionales, efectores de salud, instituciones educativas, deportivas, religiosas y sociales, referentes político-territoriales, barriales y organizaciones comunitarias.

En el siguiente cuadro 1 se puede visualizar sintéticamente particularidades de los programas hasta aquí presentados. Específicamente, el año de surgimiento, la dependencia estatal, las normativas vinculadas y los objetivos centrales.

Cuadro 1. Particularidades de los programas

Eje/ Programa	Del AT- PRIST al Potenciar Trabajo	PJMMT	Mesas Territoriales
Año de surgimiento	2009	2008	2018
Dependencia estatal	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación	MTEySS	Secretaría de Desarrollo Social del Municipio de La Matanza
Normativas principales vinculadas	Resolución 8132/2009 Resolución 4272/2012 Resolución 456/2016 Resolución 592/2016 Resolución 96/2018 Resolución 121/2020	Resolución 497/2008 Resolución 261/2008 Resolución 764/2011 Resolución 944-E/2017 Resolución 609/2022	Ordenanza Municipal N° 25767/20
Objetivos	-La promoción del desarrollo económico y la inclusión social a través de la generación de nuevos puestos de trabajo genuino, con igualdad de oportunidades, fundado en el trabajo organizado y comunitario, incentivando e impulsando la formación de organizaciones sociales de trabajadores. - Brindar capacitación a través de cursos y	-Generar oportunidades de inclusión social y laboral a través de acciones integradas que les permitan a jóvenes de 18 a 24 años con residencia permanente en el país que no hayan finalizado sus estudios formales, y se encuentren desocupados o sin un trabajo registrado legalmente: identificar su perfil profesional en el cual deseen desempeñarse, finalizar su escolaridad obligatoria, realizar	-Implementar Mesas Territoriales en las diferentes localidades, establecer diagnósticos territoriales por Mesa y proyectos comunitarios específicos. -Ejecutar líneas estratégicas de la Secretaría de Desarrollo Social. -Promover articulaciones con diferentes áreas Provinciales y

Eje/ Programa	Del AT- PRIST al Potenciar Trabajo	PJMMT	Mesas Territoriales
	<p>prácticas de formación socio productivas y tareas comunitarias a personas físicas en estado de vulnerabilidad social, como herramienta tendiente a mejorar su calidad de vida y su futura inserción laboral.</p> <p>-Empoderar a las personas o poblaciones en riesgo o situación de vulnerabilidad social, promoviendo su progresiva autonomía económica a través de la terminalidad educativa y cursos y prácticas de formación integral que potencien sus posibilidades de inserción laboral e integración social.</p> <p>- Contribuir al mejoramiento de la empleabilidad y la generación de nuevas propuestas productivas a través de la terminalidad educativa, la formación laboral, la certificación de competencias, así como también la creación, promoción y</p>	<p>experiencias de formación y/o prácticas calificantes en ambientes de trabajo, iniciar una actividad productiva de manera independiente o bien insertarse en un empleo.</p>	<p>nacionales, delinear y ejecutar instrumentos y normas necesarias para la implementación del Programa Mesas Territoriales de Desarrollo Social.</p>

Eje/ Programa	Del AT- PRIST al Potenciar Trabajo	PJMMT	Mesas Territoriales
	fortalecimiento de unidades productivas gestionadas por personas físicas que se encuentren en situación de alta vulnerabilidad social y económica, con la finalidad de promover su inclusión social plena y mejoramiento progresivo de ingresos con vistas a alcanzar la autonomía económica.		

Fuente: elaboración propia en base a las normativas de cada programa

Las RIG de los programas

En el caso del Argentina Trabaja, Hacemos Futuro y Potenciar trabajo, los tres programas, en sus continuidades y cambios, comparten las mismas particularidades en su estructura intergubernamental formal. A nivel nacional, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) cumple el rol de diseñar y financiar el programa, mientras que los municipios tienen una función protagónica en la implementación del mismo al igual que actores no estatales como organizaciones sociales. Asimismo, hasta fines del 2015 el Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) tenía una tarea relevante en torno a la figura de cooperativa promulgada por el Argentina Trabaja que se va desdibujando hasta el Hacemos Futuro donde la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) comienza a tener injerencia.

En lo que refiere al modelo de relaciones intergubernamentales, en función de las categorías brindadas, se acerca a la autoridad superpuesta o negociación dado que para la implementación de los diferentes formatos del programa se observan instancias de diálogo que terminan dándole forma a los convenios que enmarcan los mismos. De este

modo, el tipo de coordinación es programática en mayor medida, aunque también cuenta con instancias rutinarias.

Las RIG que se observan en las diferentes variantes de este programa son tanto vertical como horizontal. En el caso de las verticales, se han dado en mayor medida entre el MDSN y el municipio. Especialmente, la secretaría de economía social del ministerio y la jefatura de gabinete del municipio. En términos horizontales, se generan intercambios más de índole informal entre diversas secretarías involucradas sea la de desarrollo social, género, obras públicas con la unidad ejecutora central del programa. Estas se caracterizan en función de las necesidades que van surgiendo en la materialización del programa. Asimismo, en los primeros años de implementación del programa se articulaba con actores no estatales, es decir, organizaciones sociales que no convenían directamente con el ministerio y para poder llevarlo a cabo dependían del municipio.

En función del trabajo de campo, en lo que refiere al tipo de motivación del municipio para generar este tipo de RIG, se evidencia la necesidad de reclamar el crédito del programa dado que ellos son quienes conocen las particularidades de la sociedad local con la que interactúan cotidianamente. Asimismo, si bien el financiamiento proviene de nación, la materialización del programa depende del municipio lo que le brinda cierta capacidad de readaptación en función de las necesidades de la población local, así como también de sus capacidades técnicas.

En lo que refiere a los canales formales e informales, los primeros se alimentan de convenios y mesas de diálogo. Los segundos, se dan en mayor medida a nivel horizontal en términos de recursos materiales y simbólicos. Por último, la influencia de la política partidaria en el programa fue más compleja en la etapa 2015-2019 con gobierno nacional y municipal de diferentes partidos.

En el caso del PJMyMT, fue puesto en funcionamiento a través de acuerdos territoriales entre el MTEySS y los municipios. Estos últimos fueron quienes tuvieron a su cargo el mantenimiento de las OEM donde, con asistencia del Ministerio, se llevaba a cabo el Programa. En este sentido, es posible afirmar que la relación intergubernamental en la cual se enmarca el lanzamiento -y la posterior implementación- del PJMyMT es de tipo vertical y que fue exteriorizada “de arriba abajo” ya que la iniciativa nació del órgano de mayor jurisdicción a los de jurisdicción menor (del MTEySS a los municipios). A su vez, el modelo de relación intergubernamental era de carácter superpuesto debido a que tanto el MTEySS como los municipios disponían de poca

discrecionalidad y de poderes e influencia limitados ya que, si bien el Ministerio tenía la posibilidad de ejercer el control de la gestión del programa por parte de los municipios a través del otorgamiento o no de recursos para las OEM, estos últimos poseían libertad de acción en la implementación del mismo ya que el único requisito establecido por el MTEySS para garantizar la continuidad de implementación era cumplir con las metas del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) que era quien financiaba el programa.

Respecto de los canales formales de interacción establecidos en los reglamentos operativos, se otorgó a aquellos Municipios que contasen con una OEM integrante de la Red de Servicios de Empleo y hubiesen manifestado la voluntad de participar en el Programa una serie de funciones operativas para las cuales recibieron asistencia técnica y financiera del MTEySS. Sin embargo, una vez que el Programa fue lanzado oficialmente, la intervención del Ministerio se limitó casi exclusivamente a la exigencia del cumplimiento de las metas del BID, provocando así incongruencias entre municipios aún dentro de una misma provincia. En última instancia los municipios, a través de sus OEM, se encontraron realizando gestiones mucho más abarcativas que las propuestas en el reglamento operativo del Programa y brindando a la implementación del mismo las características que el municipio considerara.

Como se ha podido observar en las entrevistas realizadas a ex funcionarios del programa, las capacidades propias del Estado y su alcance en el territorio, así como las diferencias al interior de los estados locales se pusieron de manifiesto en el esfuerzo por intentar lograr los mismos objetivos aún ante panoramas disímiles. Esta exigencia, en la mirada del personal del programa que llevaba a cabo su implementación en el nivel local, repercutió negativamente en el seguimiento de titulares y en la comunicación de tutores con las propias OEM debido a que las lógicas de abordaje y las exigencias del Ministerio a las OEM iban por carriles diferentes. Por un lado, las OEM buscaban la realización de mejores instancias de capacitación y prácticas laborales en función del mercado laboral local y las características e intereses de los titulares y, por otro lado, el MTEySS exigía el cumplimiento de metas (traducidas en la realización de cada vez más cursos) a los fines de mantener el financiamiento por parte del BID.

Es importante también realizar una mención en torno al rol del Estado Provincial ya que, en términos formales, una de sus principales funciones (bajo la supervisión del MTEySS) como actor partícipe del PJMyMT era contribuir con recursos físicos y financieros a la creación o fortalecimiento de las OEM en los cuales se desarrolle el Programa; apoyar en la construcción, puesta en marcha y actualización de un sistema de seguimiento y monitoreo de las acciones del Programa y de la trayectoria formativa y ocupacional; fortalecer el entramado productivo local a efectos de ampliar las oportunidades de empleo para los desempleados en general y para las y los jóvenes (Resolución 261/2008; Resolución 764/2011). Sin embargo, la participación del gobierno provincial de hecho se limitó casi exclusivamente a brindar información vinculada con el sistema educativo y vio desdibujada su intervención debido a la dinámica existente entre el MTEySS y los municipios, que implicó contactos directos entre uno y otro nivel de gobierno.

En materia de coordinación entre el Ministerio y los municipios, la misma tuvo una impronta rutinaria ya que se encontró limitada a lo propuesto en la normativa. Esto generó inconvenientes debido a que la propuesta del reglamento operativo del PJMyMT no era necesariamente extrapolable para todos los municipios del país, aunque cumplieran con los requisitos formales para su implementación. Por esta razón, varios municipios debieron realizar adaptaciones locales a la implementación del programa mientras intentaban mantener el cumplimiento de las metas propuestas por el MTEySS en función del mantenimiento del financiamiento del BID. De este modo, la insuficiente atención por parte del Ministerio a las limitaciones de los municipios debido a la escasez de sus recursos generó que la eficacia en la obtención de las metas planteadas por el Programa haya quedado supeditada, en última instancia, a la voluntad política de los gobiernos locales.

En el caso del Programa Mesas Territoriales es una iniciativa local que surge en el año 2018 cuando tanto el gobierno nacional como el provincial se encontraban en manos de un partido opositor (la Alianza Cambiemos) al signo político del Municipio de La Matanza, caracterizado como Peronismo. En ese contexto, las relaciones intergubernamentales se hallaban sumamente deterioradas (al menos en la dimensión vertical), las articulaciones eran mínimas y esporádicas, y el enfrentamiento político siempre estuvo en el escenario público. Entre los años 2018 y 2019 se puede apreciar un incremento de la integralidad

de las políticas públicas implementadas por el Municipio al no encontrar articulaciones sólidas en el nivel provincial y nacional.

En 2019, con el cambio de gobierno, el triunfo de la alianza del Frente de Todos generó, al menos en lo formal, la alineación de los tres niveles de gobierno, lo que le permitió al programa incorporar actores que previamente no se habían sumado activamente (un ejemplo son las escuelas quienes se mostraban reticentes a participar de los encuentros de las Mesas Territoriales durante el gobierno de María Eugenia Vidal) y a realizar acciones con organismos tales como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), Secretaría Nacional de Niñez Adolescencia y Familia (SENNAF) y la Secretaría de Integración Socio Urbana (SISU).

En el siguiente cuadro 2 se puede visualizar sintéticamente particularidades de las RIG en los programas hasta aquí presentados. Específicamente, los actores involucrados, clasificaciones e intercambios tanto formales como informales.

Cuadro 2. Particularidades de las RIG en los programas

Eje / programa	Del AT- PRIST al Potenciar Trabajo	PJMMT	Mesas Territoriales
Actores estatales	Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDSN) Instituto Nacional de Asociativismo y Economía Social (INAES) Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES). Municipios.	MTEySS Estado Provincial Municipios.	Secretaría de Desarrollo Social de La Matanza.
Modelo de relaciones intergubernamentales	Autoridad superpuesta o negociación.	Autoridad superpuesta o negociación.	Autoridad superpuesta o negociación.
Clasificación vertical u horizontales	Vertical entre MDSN y Municipio. Horizontal entre diversas áreas del municipio vinculadas al programa.	Vertical entre MTEySS y las OEM, a través de las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral.	Vertical: Municipio y áreas nacionales: ANSES, SENNAF, DGCyE. Horizontal: Secretarías del Municipio: Salud, Deportes, Espacio Público, Género.
Tipo de motivación	Reclamar el crédito.	Reclamar el crédito.	Reclamar el crédito.
Tipo de coordinación	Coordinación programática.	Coordinación rutinaria.	Coordinación Programática.
Canales formales	Convenios. Mesas de diálogo.	Reglamento operativo Convenios.	Ordenanza que establece funcionamiento y

			objetivo. Reuniones previamente acordadas.
Interacciones informales	Más a nivel horizontal en términos de recursos materiales y simbólicos.	A nivel vertical, desde el MTEySS hacia las OE en términos de recursos materiales.	Interacciones horizontales de carácter informal por donde transitan recursos materiales y simbólicos.
Influencia de la política partidaria en las políticas públicas	Más compleja en la etapa 2015-2019 con gobierno nacional y municipal de diferentes partidos.	En el período 2015-2019, durante el gobierno de Cambiemos, el Ministerio de Trabajo perdió su condición de Ministerio y, aunque el programa se continuó implementando, los recursos disponibles disminuyeron.	2018-2019: Nula o escasa articulación entre el Municipio y los gobiernos provincial y nacional. Fuerte influencia de las relaciones horizontales entre Secretarías. 2020 en adelante: incremento de las articulaciones verticales.
Instancias de coordinación con actores no estatales	Organizaciones sociales vinculadas a la implementación del programa.	Pequeñas y medianas empresas, organizaciones empresariales.	Organizaciones sociales y comunitarias: sociedades de fomento, comedores, merenderos, centros culturales, centros de jubilados, clubes, iglesias.

Fuente: elaboración propia.

Introduciéndonos en la implementación de los programas

En el caso del Argentina Trabaja, Hacemos Futuro y Potenciar Trabajo, en una primera instancia, la formación de las cooperativas se

enmarcó bajo convenios celebrados entre el MDSN y los municipios que se convirtieron en entes ejecutores del programa en el territorio. Tras reclamos de movimientos sociales, el MDSN les permitió crear cooperativas en el marco del programa aunque dependiendo del municipio (Natalucci, 2012; Maneiro, 2018; Kasparian, 2017). En efecto, el programa tuvo un alto componente territorial (Arcidiácono y Bermúdez, 2015) impregnado de las particularidades y lógicas emergentes de los territorios así como también de las capacidades, racionalidades e intereses de los actores que han intervenido en su implementación y formulación. Si bien el At-Príst era un programa nacional, para la selección de los distritos a implementar se establecieron criterios a través de un documento “Distribuidor Nacional Programa de Ingreso Social con Trabajo” (Di-Príst) elaborado por el MDSN que en su primera fase comprendió 36 Distritos del Gran Buenos Aires. Para la cobertura se tuvo en cuenta principalmente dos cuestiones: los requerimientos del programa (población objetivo/criterios de elegibilidad) y las condiciones institucionales, las capacidades y posibilidades de gestión de los entes ejecutores.

En efecto hasta el 2016, las organizaciones sociales no convenían directamente con el Ministerio, sino que para la realización de la contraprestación necesitaban articular con el municipio. Asimismo, las organizaciones sociales se organizaban en cooperativas que no estaban institucionalizadas formalmente. De 2016 hasta 2017 se llevaron a cabo convenios entre el MDSN y organizaciones sociales que convertían a estas últimas en la figura de ente ejecutor del programa en el territorio. La participación de las organizaciones se encontró fortalecida dado que a través de un convenio se convirtieron en entes ejecutores con cierta autonomía para gestionar el programa. De este modo, las organizaciones sociales firmaron convenios con el MDSN directamente sin estar mediadas por el municipio. Los municipios dejaron de tener la potestad exclusiva de entes ejecutores del programa en el territorio por lo cual se comenzaron a sentir aún más las disputas territoriales con otros actores que intervienen socialmente a nivel local. Esta vez, para la selección de los entes ejecutores no se estableció un documento con criterios de elegibilidad. Se llevó a cabo a través de convenios entre el MDSN y la organización, esta última se convierte en Ejecutor del programa teniendo bajo su órbita cooperativas. Dicho convenio les da la potestad de administrar recursos económicos para herramientas, materiales y capacitaciones así como también de organizar a los grupos de cooperativistas y dirigir la ejecución de los trabajos.

A partir del 2018, tanto los municipios como los movimientos sociales entraron en conflicto con el MDSN por el cambio de modalidad que proponía este nuevo programa, dado que intentaba eliminar mecanismos de mediación. No obstante, alguno de ellos logró readaptarse convirtiéndose en Unidades de Capacitación (UCPS). Las unidades de capacitación son los espacios desde los cuales se brindan cursos. Cada curso equivale a una cierta cantidad de horas que el titular tiene que cubrir en formación para continuar formando parte del programa. Luego la institución le otorga una certificación que tiene que presentar en ANSES.

En el 2020 con la transformación en el Potenciar Trabajo, la modalidad de implementación consiste en articular al ministerio con unidades de gestión en diversas localidades que recibirán transferencias de fondos y herramientas. Las mismas se caracterizaron tanto por ser municipios como organizaciones sociales.

Desde el punto de vista de los enfoques de implementación abordados, tanto el Argentina Trabaja como el Hacemos Futuro y el Potenciar trabajo presentan características del modelo top down de implementación como el bottom up por lo cual vemos un enfoque mixto y combinado. Específicamente, si bien el programa tiene lineamientos nacionales, termina readaptándose en el diseño en función de las necesidades territoriales así como también a partir del trabajo de campo observamos mayor margen para la implementación. Dichas particularidades adquieren diversos grados en función del programa en cuestión. El mayor grado se dio tanto en el Argentina Trabaja como en el Potenciar trabajo mientras que en menor medida en el Hacemos Futuro.

En cuanto a las dimensiones propuestas por Chiara y Di Virgilio (2017) que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación, respecto de la dimensión funcional se observan diversos modos de mencionar al espacio de gestión aunque con funcionamiento similar. Los mismos son: ente ejecutor, unidad de gestión, unidad de capacitación. En torno a la dimensión material, los montos y materiales están estandarizados en los convenios. Por último, en lo que refiere al aspecto político el vínculo fue adquiriendo diversos niveles de acuerdo y tensión propios de los intereses y racionalidades de los niveles de gobierno como de las organizaciones así como también de la pertenencia partidaria.

En el caso del PJMyMT, el programa comenzó su ejecución de forma gradual en algunos municipios del país desde su lanzamiento en 2008. Esto se debió tanto a la necesidad de contar con la voluntad política y la buena predisposición de las autoridades locales, como a la necesidad de la pre-existencia o creación de OEM en las localidades para la implementación del Programa (Forteza, 2012; Gálvez, 2019).

La principal exigencia para la implementación del programa en un municipio era que este cuente con una OEM que disponga de un Área de Empleo para Jóvenes y que esté compuesta por técnicos capacitados en las funciones de coordinación, recepción, orientación, capacitación para la búsqueda de empleo y promoción de los servicios de intermediación laboral y en la utilización de los servicios disponibles de la Secretaría de Empleo (Forteza, 2012). A su vez, el Área de Empleo para Jóvenes en la OEM debía contar con un equipo especializado para la atención de los jóvenes e integrado por una serie de perfiles técnicos vinculados con el desarrollo del programa, como un orientador, tutores, capacitadores, etc.

Una vez aseguradas las condiciones necesarias para lanzar el programa, la implementación del mismo se organizaba de acuerdo a los siguientes procesos establecidos en el reglamento operativo (Resolución 261/2008, Resolución 764/2011): 1. Cumplimiento de las condiciones institucionales, 2. Puesta en marcha del Programa, 3. Circuito operativo de las prestaciones, 4. Procesos de liquidación y control del pago de las ayudas económicas a jóvenes, 5. Seguimiento técnico y supervisión de las acciones y 6. Suspensiones, desvinculaciones y reingresos de las y los jóvenes.

Desde el punto de vista de los enfoques de implementación abordados, en función del trabajo de campo, observamos que el PJMyMT se ubica entre aquellos programas con características top down de implementación en el cual el gobierno central se presenta, a nivel normativo, como el principal actor en la construcción e implementación del programa. Esto puede verse reflejado, no sólo en el hecho de que los requerimientos para que los municipios pudiesen adherir a la implementación del programa eran establecidos unilateralmente por el MTEySS, sino también en los mecanismos de control durante el proceso de implementación orientados a cumplir, independientemente de las contingencias, las metas establecidas.

En cuanto a las dimensiones propuestas por Chiara y Di Virgilio (2017) que organizan los arreglos entre los participantes de la implementación, respecto de la dimensión funcional del PJMyMT, fueron los municipios quienes se encargaron de implementar el

programa a través de sus OEM a la vez que el MTEySS se encargó de financiar y controlar dicha implementación. Este proceso de característica formal y establecido en el reglamento operativo del programa no se manifestó de manera lineal ya que el MTEySS podía intervenir menos o más en función de la coyuntura y del partido político que gobernase el municipio. En este sentido, y retomando la dimensión política, los municipios tenían escaso nivel de autonomía en términos de recursos debido a la discreción con la cual el MTEySS otorgaba asistencia técnica y financiera, pero poseía mayor autonomía en función del proceso de implementación debido a que el MTEySS fijaba metas y ese era el único requisito a cumplir por las OEM para garantizar la continuidad de la implementación. En este sentido, la dinámica de la implementación y las características que ésta pudo haber adquirido durante el proceso fue otorgada casi exclusivamente por los gobiernos locales. Respecto de la dimensión material, como se indicó previamente, si bien los montos eran establecidos en el reglamento operativo del programa y actualizados mediante resoluciones ministeriales, la asistencia del MTEySS a las OEM podía variar en función de cada municipio al igual que los recursos otorgados.

Retomando la dimensión política, pero ahora vinculada con los cambios de gobierno, cabe destacar que en el año 2017, luego de la victoria de la Alianza Cambiemos en el 2015, se realizó una transformación del PJMyMT en la búsqueda de mayor integralidad y eficiencia en la utilización de los recursos. Luego, en el año 2018 y a partir del Decreto de Necesidad y Urgencia 801, el MTEySS fue abolido y se distribuyeron sus funciones en Secretarías establecidas en diversos Ministerios. A su vez, en el año 2022, tras el cambio de gobierno del 2019 y luego de la creación del Programa Fomentar Empleo, el MTEySS resolvió a través de la Resolución Ministerial 609/2022 la integración y articulación entre el PJMyMT y el Programa Fomentar Empleo. A su vez, en función de las entrevistas realizadas a funcionarios del programa, se pudo observar que durante los años que duró la implementación del programa, hubo mayor predisposición a brindar asistencia por parte del Ministerio a municipios que manifestasen coincidencias políticas respecto del Gobierno Nacional y un nivel alto de reticencia para asistir a aquellos municipios que respondiesen políticamente a la oposición o bien a otros sectores políticos no vinculados con el gobierno nacional.

En el caso del Programa Mesas Territoriales, entre los años 2018 y 2019, la escasa articulación con el gobierno provincial y nacional llevó al Programa a desarrollar proyectos o iniciativas fuertemente anclados en demandas de los actores territoriales tales como la recuperación de un espacio público, jornadas o capacitaciones con un eje específico solicitado por la comunidad (ejemplo, prevención de tuberculosis, discapacidad, dengue, prevención del abuso sexual infantil, entre otros), la mejora de algún servicio público brindado por el municipio, solicitudes de aperturas de comedores o merenderos, etc. A partir del 2019 con un gobierno de igual signo político al del municipio a nivel nacional y provincial las articulaciones permitieron desplegar un conjunto de iniciativas más homogéneas en los distintos territorios de La Matanza: operativos conjuntos con ANSES, la Secretaría de Integración Socio Urbana, articulaciones con el Ministerio de Seguridad de la Provincia a través de los Foros de Seguridad y la Dirección General de Cultura y Educación, entre otros. Si bien las iniciativas, proyectos y demandas surgidas por los actores barriales en cada Mesa Territorial continuaron tomándose y llevándose a cabo, perdieron espacio antes las propuestas “bajadas” desde la coordinación del Programa facilitadas por estas nuevas o profundizadas articulaciones con los restantes niveles de gobierno. Resumiendo, entre los años 2018 y 2019 podemos encontrar una implementación típica del enfoque bottom up, mientras que el periodo iniciado a partir del cambio de gobierno en 2019 en adelante, se registra una prevalencia del enfoque top down.

En lo que refiere a la dimensión material del Programa Mesas Territoriales funcionó hasta fines del 2020 sin un presupuesto propio. Los equipos del Programa se conformaron en su mayoría con personal de áreas preexistentes de la Secretaría de Desarrollo Social (Coordinadores del Programa Envión-Podés, Coordinadores de Delegaciones de Desarrollo Social, trabajadores sociales que cumplían funciones en dichas delegaciones, equipos de la Dirección de Planificación de la Secretaría de Desarrollo Social, etc) y en menor medida, con personas referentes del territorio que cumplían funciones en otros ámbitos del municipio (el Honorable Consejo Deliberante, el Programa de Descentralización Municipal, las Delegaciones Municipales, entre otros). Estas personas, asumieron la doble tarea de cumplir su función previa y la surgida a través de las Mesas Territoriales.

En cuanto a su dimensión funcional, la Secretaría se encarga de la implementación del Programa convocando al resto de las secretarías del

municipio a participar de las reuniones de las Mesas y los operativos y jornadas utilizando los canales institucionales formales; y a los referentes políticos de cada territorio, valiéndose de los canales informales a través de la afinidad política. Desde el punto de vista de la dimensión política, la Secretaría de Desarrollo Social toma las decisiones de fondo respecto del Programa Mesas Territoriales lo cual lo dota de un nivel muy amplio de autonomía en la ejecución de la misma.

En el siguiente cuadro 3 se puede visualizar sintéticamente particularidades de la implementación de los programas hasta aquí presentados. Específicamente, el enfoque y diversas dimensiones.

Cuadro 3. Particularidades de la implementación de los programas

Eje/ programa	Del AT- PRIST al Potenciar Trabajo	PJMMT	Mesas Territoriales
Enfoque	Combinación de enfoques.		Combinación de enfoques.
Dimensión Material	Se establece en el convenio los montos.	Si bien los montos eran establecidos en el reglamento operativo del programa y actualizados mediante resoluciones ministeriales, la asistencia del MTEySS a las OEM podía variar en función de cada municipio al igual que los recursos otorgados.	La Secretaría de Desarrollo Social ejecuta el presupuesto del Programa, asigna el personal que realiza la tarea y dota de otros recursos.
Dimensión Funcional	Desde un espacio físico se organiza el trabajo administrativo denominado polo u obrador. En el mismo se lleva a cabo la contraprestación o bien se extiende al territorio.	Los municipios implementaban el programa a través de sus OEM a la vez que el MTEySS se encargaba de financiar y controlar dicha implementación.	El Municipio a través de la Secretaría de Desarrollo Social implementa el Programa incentivando la participación de las restantes secretarías y los actores políticos territoriales.

Dimensión Política	Presenta transformaciones en el marco de los diferentes cambios de gobierno.	Los municipios tenían escaso nivel de autonomía en términos de recursos pero alto en función del proceso de implementación. El MTEySS fijaba metas y ese era el único requisito a cumplir por las OEM. En este sentido, la dinámica de la implementación y las características que ésta pudo haber adquirido durante el proceso fue otorgada casi exclusivamente por los gobiernos locales. Presentó transformaciones a nivel normativo y de implementación debido a los cambios de gobierno.	La Secretaría de Desarrollo Social organiza e implementa el programa, designa a los responsables de cada Mesa, ejecuta el presupuesto, convoca al resto de las otras áreas mediante canales formales e informales.
--------------------	--	---	--

Fuente: elaboración propia.

Reflexiones finales

Las relaciones intergubernamentales transitan por dos niveles y por dos canales que se pueden evidenciar en programas sociales. En el primer caso, nos referimos a la horizontalidad y/o verticalidad mostrando la articulación entre diferentes niveles de gobierno, así como también en la misma jurisdicción a través de diversas dependencias estatales.

Los casos aquí presentados muestran cómo en los programas nacionales que se implementan a nivel local la relación intergubernamental se da principalmente en términos verticales y en menor medida presentan horizontalidad. Caso contrario, ocurre con el programa diseñado e implementado a nivel local donde diversas estructuras municipales articulan para llevar a cabo espacios de diálogos y la presencia nacional o provincial es escasa.

En lo que refiere a los canales, se destacan los formales e informales. Los primeros se materializan entre normas, convenios y reuniones establecidas, mientras que los segundos responden a cuestiones

simbólicas y políticas de los funcionarios que están sumergidos entre la formulación y ejecución de los programas.

En el caso del AT-PRIST los actores implicados recordemos que fueron los municipios y el MDSN, mientras que en el PJMyMT la relación intergubernamental se dio entre municipios y el MTEySS. La principal tensión identificada en el marco de estas relaciones estuvo vinculada con los intereses y demandas propios de cada nivel de gobierno. Concretamente, las OEM buscaban la realización de mejores instancias de capacitación y prácticas laborales en función del mercado laboral local y las características e intereses de los titulares y el MTEySS exigía el cumplimiento de metas (traducidas en la realización de cada vez más cursos) a los fines de mantener el financiamiento por parte del BID. La presión ejercida y la limitada asistencia del MTEySS generó que la eficacia en la obtención de los objetivos iniciales planteados por el programa haya quedado supeditada a la voluntad política de los gobiernos locales. Lo mismo sucedía el AT -PRIST tras la ejecución del programa se buscaba satisfacer las necesidades locales del territorio.

En el caso del Programa Mesas Territoriales sus relaciones intergubernamentales se vieron modificadas con los cambios de gobierno en el nivel nacional y provincial. En el periodo de la alianza Cambiemos destacamos una nula o escasa relación intergubernamental vertical lo que generó una implementación fuertemente enmarcada en el enfoque bottom up. Con la llegada al poder del Frente de Todos, las relaciones intergubernamentales verticales cobraron mayor relevancia lo que derivó en una prevalencia del enfoque de implementación *top-down*.

En lo que refiere concretamente a la implementación, por un lado, en los tres programas se evidencia que estuvieron ligados a la coyuntura y ciclo sociopolítico. Si bien en los dos programas sociales observamos la tensión propia de los objetivos de ambos niveles de gobierno, en los momentos que fueron del mismo color político permitió una mayor articulación y predisposición en pos de que el programa se pudiera ejecutar, mientras que en el programa de mesas se observa un incremento de la integralidad de las políticas públicas implementadas por el Municipio al no encontrar articulaciones sólidas en los niveles provincial y nacional.

Por otra parte, en cuanto a las dimensiones material, funcional y política en los programas nacionales, los municipios tenían menos margen de acción que en el local donde el municipio es el principal responsable de la ejecución, y por esta misma razón, del éxito o fracaso

del programa y toma las decisiones de fondo en última instancia. Sin embargo, ambos programas nacionales se readaptan a las particularidades del territorio.

Finalmente, las relaciones intergubernamentales por donde transitan las políticas sociales que se implementan a nivel local tienen una fuerte impronta territorial. Asimismo, contienen una dependencia del ciclo sociopolítico que puede facilitar o perjudicar dicha vinculación tanto en términos formales como informales.

Listado de referencias

- Adelantado, J., Noguera, J. A., Rambla, X., y Sáez, L. (1998). Las relaciones entre estructura y política sociales: una propuesta teórica. *Revista Mexicana de Sociología*, Vol. 60 N° 3, 123- 156.
- Aguilar Villanueva, Luis F. (1991); Estudio introductorio. En Aguilar Villanueva, Luis F. (ed.); *La implementación de las políticas*. Editorial Miguel A. Porrúa. México. 2da ed. 1996.
- Arandía Ledezma, I. (2002). Descentralización y relaciones intergubernamentales en Bolivia *Convergencia. Revista de Ciencias Sociales*, vol. 9, núm. 30 de septiembre-diciembre. Universidad Autónoma del Estado de México Toluca, México.
- Arcidiácono, P. y Bermúdez, Á. (2015). La expansión del cooperativismo de trabajo bajo programas. Una mirada sobre el Prist-At. Ponencia en *Congreso Nacional de estudios del trabajo*. Bs As: ASET.
- Bennett, L. & Layard, A. (2015). Legal Geography: Becoming Spatial Detectives. *Geography Compass*, 9 (7), 406-422.
- 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 Libros.
- Chiara, M., y Di Virgilio, M. (2017). Conceptualizando la gestión social. *Chiara, Magdalena et al. Gestión de la política social: conceptos y herramientas*. Buenos Aires, Prometeo.
- Cravacuore, D. (2008). Perspectiva de los gobiernos locales en Argentina. En Molina G. (coord.) *Territorio y Gestión Municipal. Pautas de gestión territorial hacia un municipio innovador*. Mendoza: Instituto de Ciencias Sociales, Humanas y Ambientales (INCIHUSA) CONICET.
- De Landa, M. D. (2007). Las relaciones intergubernamentales desde los gobiernos locales. *Cravacuore, D e Israel, R.(comp.) Procesos políticos municipales comparados en Argentina y Chile (1990-2005)*. Editorial de la Universidad Nacional de Quilmes-Universidad Autónoma de Chile. Buenos Aires, Argentina, 229.
- Falappa, F. y Andrenacci, L. (2008). *La política social de la Argentina democrática: 1983-2008*. Los Polvorines: Univ. Nacional de General Sarmiento.
- Ferrari Mango, C. (2020). La política social desde el modelo inclusivo al neoliberalismo tardío: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. En *Revista Equidad y Desarrollo*, número 36. julio-diciembre de 2020. Colombia.
- Ferrari Mango, C. (2019). La gestión local de la política social “Programa Ingreso Social con Trabajo - Argentina trabaja” entre relaciones intergubernamentales:

- Municipio de La Matanza y Ministerio de Desarrollo Social de la Nación. En Alejandro Casalis (comp) *Políticas municipales y agenda local en el conurbano bonaerense: una aproximación a partir del análisis de casos*. Buenos Aires: UNLaM. ISBN: 978-987-26406-6-8.
- Ferrari Mango, C. (2021). Aportes para una periodización: del Argentina Trabaja al Hacemos Futuro. *Estudios Sociales Contemporáneos*, 1(24), 163-187.
- Forteza, P. (2012). *La implementación del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en ámbitos subnacionales*, Documento de trabajo 94, Buenos Aires: Programa de Protección Social, CIPPEC.
- Gallart, M. (1993). La integración de métodos y la metodología cualitativa. Una reflexión desde la práctica de la Investigación. En *Métodos Cualitativos II. La práctica de la investigación* (pp.107-149). Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Gálvez, M. (2019). *Implementación de políticas públicas nacionales a nivel local: el caso del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo en Rosario: 2011-2014*. Tesis de Licenciatura en Ciencia Política, Facultad de Ciencia Política y Relaciones Internacionales, Universidad Nacional de Rosario.
- Delgado, D. G., & Gradín, A. (2017). *El neoliberalismo tardío*. Flacso.
- Guber, R. (2004). *El salvaje metropolitano. Reconstrucción del conocimiento social en el trabajo de campo*. Barcelona: Paidós.
- Gutiérrez, R. A., & Alonso, G. V. (2019). Gobierno municipal y coordinación interjurisdiccional de políticas públicas: reflexiones teóricas desde el conurbano bonaerense. *Documentos y aportes en Administración Pública y Gestión Estatal*, 18(31), 57–80.
- Guy Peters, Brainard (1995). *Modelos alternativos del proceso de la política pública: de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo*. Gestión y Política Pública IV (2).
- Hintze, S. (2009). Modelos organizativos para la gestión social y sus lógicas. En Chiara, M y De Virgilio M (coord.) *Gestión de la política social: conceptos y herramientas* (pp. 87 – 118). Buenos Aires: Prometeo.
- Jaime, F.; Dufour, G.; Alessandro, M. y Amaya, P. (2013). Introducción al análisis de políticas públicas. Florencio Varela: UNAJ.
- Kasparian, D. (2017). De la inducción estatal a la cooperativa sin puntero. El conflicto constituyente en una cooperativa del Programa Argentina Trabaja. *Argumentos. Revista de Crítica Social* N° 19 | Octubre de 2017 pp. 121-140.
- Madoery, O. (2011). Más y mejor trabajo para todos: del Programa Jefes de Hogar al Programa Jóvenes. Políticas activas de empleo, Argentina 2003-2010. Sistematización y análisis integrado. *Programa CEA-OIT*. 1a ed. Buenos Aires: Oficina de País de la OIT para la Argentina.
- Maneiro, M. (2018). La lucha de las organizaciones de trabajadores desocupados en los últimos años del Kirchnerismo. Análisis del proceso de protesta ligado al Programa Argentina Trabaja. *Revista Sociohistórica*, 42, e058.
- Martínez, k. (2023). El rol del Programa Mesas Territoriales del Municipio de La Matanza durante la pandemia del Covid-19. *XVI Congreso Nacional de Ciencia Política “La política en tensión. Retos y desafíos de las democracias en un mundo inestable”*. Buenos Aires.
- Maxwell, J. 1996. *Qualitative research design. An interactive approach*. Londres: Sage Publications.
- Natalucci, A. (2012). Políticas sociales y disputas territoriales. El caso del programa Argentina Trabaja. *Perspectivas de Políticas Públicas*, 2(3), 126-151.

- Oszlak, O. y O' Donnell, G. (1982). Estado y Políticas Estatales en América Latina: Hacia una estrategia de investigación. En Acuña, C (compilador) *Lecturas sobre el Estado y las políticas públicas: Retomando el debate de ayer para fortalecer el actual* (pp. 555 – 584). Argentina: Jefatura de Gabinete de Ministros.
- Peters, G. (1995). Modelos alternativos del proceso de la política pública de abajo hacia arriba o de arriba hacia abajo. *Gestión y política pública*. Vol. 4, N° 2, 1995, págs. 257-276.
- Reiri, M. N. (2020). Políticas de empleo en el neoliberalismo tardío: Un análisis del Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo a partir del cambio de gobierno del año 2015. *Question/Cuestión*, 2(67), e439. <https://doi.org/10.24215/16696581e439>
- Rodríguez Gustá, A.L. (2014). Una misma política social, tres efectos de género disímiles: la implementación local de un programa de transferencia condicionada en la Argentina. *Trabajo y Sociedad*, (22), 559-576.
- Zerda, I. y Ríos Avellaneda, L. (2017). Evaluación de impacto: Programa Jóvenes con Más y Mejor Trabajo. En LII Reunión Anual de la Asociación Argentina de Economía Política, noviembre 2017, Buenos Aires.