

ESTUDIOS DE CASO SOBRE BUENAS PRÁCTICAS DE GERENCIA SOCIAL

Gestión intergubernamental de programas sociales

**El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas
de Hogar en la Provincia de Buenos Aires
(Argentina, 2002-2003)**

Estudio de Caso No. 7

Fernando J. Isuani

Gestión intergubernamental de programas sociales

El caso del componente de formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires (Argentina, 2002-2003)

Fernando J. Isuani¹

**Estudio realizado para el
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
Washington, D.C.**

Abril 2005

¹ Investigador-Docente de la Universidad Nacional de General Sarmiento y de la Universidad de Buenos Aires. El autor agradece al Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) del Banco Interamericano de Desarrollo por el apoyo recibido para la realización de esta investigación, a Karen Mokate y a un lector externo anónimo por los comentarios realizados. Particularmente, quiere agradecer la labor de Juan Carlos Cortázar, quien con mucho compromiso supervisó esta investigación, aportando con generosidad toda su experiencia y calidad de investigador y docente. Por último, reconoce la colaboración de los funcionarios nacionales, provinciales y municipales.

Índice

Presentación

Resumen Ejecutivo

Introducción

I. Relato del caso

Estructurando la red intergubernamental para el componente de formación

El componente de formación en la Provincia de Buenos Aires: la firma del acuerdo entre Nación y Provincia

Implementando el componente de formación

Impulsando las Mesas de Cogestión

Redefiniendo el componente: el nuevo acuerdo Nación – Provincia

II. Análisis del caso

El proceso de estructuración de la red

Las oportunidades surgidas con la conformación de la red
La división del trabajo
La coordinación del trabajo

Análisis del desempeño de funciones gerenciales

La gestión de operaciones
Control de gestión

Síntesis de las conclusiones del estudio

III. Lecciones aprendidas

IV. Bibliografía

Anexos

Metodología del estudio
Gestión Intergubernamental

Presentación

Mediante la publicación de la serie *Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social*, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) desea contribuir a un mejor conocimiento de la labor que desarrollan los gerentes sociales de la región, así como a la generación de aprendizajes aplicables a la labor de gestión de los programas sociales.

La escasez de estudios sobre el proceso gerencial en el ámbito de las políticas y programas sociales dificulta no sólo las labores de formación en gerencia social que se desarrollan en la región, sino también los esfuerzos por mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales en la región. Esta serie de estudios pretende contribuir a la superación de estos escollos, ofreciendo un conjunto de investigaciones que permitirán a los gerentes sociales comprender mejor los procesos gerenciales en que están involucrados y extraer aprendizajes aplicables a su labor.

El primer número de la serie, titulado “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”, de Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar, propone un marco metodológico y analítico para el estudio de las prácticas en gerencia social. Dicho marco se basa en la propuesta teórico metodológica que durante los últimos años ha desarrollado el profesor Barzelay en la London School of Economics and Political Science. El marco ofrece a los investigadores en gerencia social un enfoque e instrumentos metodológicos que permiten una comprensión detallada e integral de las prácticas gerenciales, así como extraer lecciones a partir de experiencias concretas de gerencia social.

Los siguientes números de la serie consisten en estudios de caso sobre experiencias relevantes de gerencia social en la región. Todos ellos incluyen una sección narrativa, en la que el lector hallará evidencia suficiente para comprender la experiencia en cuestión. Incluyen también una sección analítica, en la que se profundiza en la comprensión de los prácticas gerenciales puestas en juego en la experiencia bajo estudio. Finalmente, los autores identifican un conjunto de lecciones, útiles para el trabajo de los gerentes sociales de la región.

Todos los estudios publicados en esta serie son resultado de los **Talleres de elaboración de estudio de casos sobre gerencia social** que periódicamente ofrece el INDES. Los autores son así egresados de los Talleres que, con la ayuda del plantel docente del INDES, han aplicado el enfoque teórico metodológico al que hemos hecho referencia anteriormente al estudio de una experiencia de gerencia social. Mediante los Talleres el INDES promueve que los expertos e investigadores en gerencia social de la región estudien el proceso gerencial, ofreciéndoles una metodología adecuada para ello, un espacio de formación práctica y asesoría docente para la realización efectiva de los estudios de caso.

Esperamos que los estudios que componen esta serie sean de utilidad tanto para quienes tienen responsabilidades gerenciales en los programas sociales de la región como para los investigadores y docentes interesados en la materia.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

Resumen Ejecutivo

El presente trabajo se propone contribuir a la generación de conocimiento sobre la gestión de redes intergubernamentales destinadas a la implementación de programas sociales. La experiencia bajo estudio analiza la implementación del componente de formación del Plan jefes y jefas de hogar en la Provincia de Buenos Aires -Argentina-, entre los años 2002 y 2003. Este Componente fue establecido como contraprestación formativa para los beneficiarios del programa y tuvo como objetivo mejorar la capacidad de empleo futura de dichos beneficiarios. Para la implementación del componente en la Provincia de Buenos Aires, la red bajo estudio conformó un campo de acción interorganizacional estructurado, con dos dimensiones claramente reconocibles y diferenciables. Por un lado, una dimensión intergubernamental, integrada por organizaciones pertenecientes a los diversos niveles del Estado y, por otro lado, una dimensión intersectorial, conformada por organizaciones dedicadas a diferentes sectores de la política (trabajo, educación y desarrollo social). Sin embargo, y pesar de haber contado con recursos financieros y haber involucrado a organizaciones especializadas, la red intergubernamental conformada se vio sometida a múltiples tensiones e inconvenientes que afectaron seriamente su desempeño y comprometieron el logro de las metas propuestas.

Las preguntas centrales que guían este estudio son: ¿cuáles son los procesos que hacen viable la estructuración de redes intergubernamentales destinadas a la implementación de programas sociales? y ¿cuáles son los procesos que potencian o deterioran el desempeño de la gestión intergubernamental?. Para dar respuesta a estas preguntas se analiza la estructuración y el desempeño de la red intergubernamental bajo estudio, identificándose las oportunidades de creación de valor entre los diversos actores, los procesos de división del trabajo y de coordinación que se desarrollaron en la red y las funciones gerenciales desempeñadas por la misma. Se concluye que el proceso de división del trabajo que se dio en la red y la forma en que se coordinó, permitieron sacar un provecho menor o nulo del conjunto de oportunidades existentes en torno a ella. La red no integró a todos los actores relevantes para el funcionamiento del componente, no evaluó su capacidad para cumplir con sus papeles, estableció un esquema de coordinación débil y no contó con un sistema adecuado de incentivos ni con un mecanismo de gestión pensado para el conjunto de la red. Todo esto redujo significativamente las ocasiones en que se hubieran podido aprovechar las oportunidades visualizadas por los actores en torno a la estructuración de la red intergubernamental.

Con base en este análisis, se propone un conjunto de siete lecciones útiles para aquellos que estén interesados en promover la conformación de redes intergubernamentales: 1- deben incluir a los actores relevantes; 2- deben generar incentivos para los actores relevantes; 3- las redes pueden requerir de aliados para el logro de sus objetivos; 4- su estructuración requiere evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados; 5- su puesta en marcha requiere de un avance escalonado; 6- demandan trabajar sobre su identidad y 7- requieren de una instancia de gestión del conjunto.

Introducción

La implementación de políticas sociales requiere de la estructuración de un campo de acción complejo, integrado por un conjunto de actores organizacionales. Muchas veces éstos se encuentran ubicados en distintos niveles del Estado, tienen su propia historia y atienden múltiples y diversas demandas. Por ello, la estructuración y gestión de estas redes interorganizacionales supone un importante desafío para los gerentes sociales que buscan implementar diversos tipos de iniciativas destinadas a resolver problemas sociales que aquejan a una determinada población. Este desafío puede convertirse en frustración cuando los objetivos propuestos no se alcanzan y el esfuerzo empeñado no se traduce en los resultados esperados.

Como señala Fleury (2002), citando a O'Toole, las redes intergubernamentales e interorganizacionales pueden ser entendidas como estructuras de interdependencia que comprenden varias clases de organizaciones o partes, donde una unidad no es únicamente el subordinado formal de la otra en un amplio arreglo jerárquico. Siguiendo a Mandell, las relaciones intergubernamentales permiten la identificación de los actores del sistema y de la forma en que ellos se relacionan, en tanto que la gerencia intergubernamental es la herramienta necesaria para comprender cómo y por qué estos niveles se interrelacionan en la forma en que lo hacen y cómo podemos manejarlos dentro del sistema. “Es un proceso orientado hacia la acción, que proporciona a los administradores a todo nivel lo necesario para hacer algo constructivo” (Mandell, 1993:188)

La gestión de las redes no es un proceso que se produzca de manera espontánea, sino que requiere de un manejo operativo y estratégico por parte de los gerentes involucrados en la misma (McGuire, 2002). Es por ello que resulta importante discutir si basta con disponer de recursos financieros o apoyarse en estructuras especializadas para lograr que una red intergubernamental tenga el desempeño esperado. También es necesario tener en cuenta cómo afectan en la estructuración y el desempeño de las redes tanto las características institucionales y políticas como las capacidades organizacionales de los actores involucrados. Asimismo, es oportuno conocer la importancia que adquieren los mecanismos de coordinación utilizados en la articulación de un conjunto, siempre heterogéneo y siempre conflictivo, de actores organizacionales diversos en intereses y distintos en actividades. Resulta conveniente, además, establecer en qué medida esos mecanismos sirven para fortalecer el compromiso y la colaboración entre las organizaciones involucradas. De esta manera, “la comprensión de lo que significa trabajar en una red interorganizacional ofrece a los gerentes cierta orientación para determinar cuál será el tipo de acciones gerenciales más apropiadas” (Mandell, 1993:187)

Este trabajo intenta contribuir a la generación de conocimiento sobre la gestión de redes, mediante el análisis de la estructuración y desempeño de la red intergubernamental destinada a la implementación del componente de formación del Plan jefes y jefas desocupados en la Provincia de Buenos Aires, Argentina, entre los años 2002 y 2003. Este componente de formación fue establecido como contraprestación formativa para los beneficiarios del programa Jefes y Jefas de hogar, quienes recibían una asignación mensual de \$150. En este sentido, el componente de formación tuvo como objetivo mejorar las

posibilidades futuras de empleo de dichos beneficiarios. El Ministerio de Trabajo de la Nación fue el responsable de su diseño e implementación en todo el país y a comienzos de 2002 elaboró una propuesta que implicó establecer una asociación con las diversas provincias argentinas a efectos de lograr que fueran ellas las encargadas de proveer la oferta educativa.

Para la implementación del Componente en la Provincia de Buenos Aires, el Ministerio de Trabajo argentino firmó un acuerdo con la Dirección General de Educación y el Ministerio de Desarrollo Humano, ambos organismos provinciales. Con el fin de trabajar bajo una modalidad descentralizada, en esta provincia se impulsó la conformación de mesas de cogestión –una por municipio-, las que supusieron una instancia de articulación local entre el gobierno municipal, los supervisores y los directivos de centros educativos. De esta manera, la red bajo estudio involucró actores organizacionales pertenecientes a los tres niveles del Estado argentino: nacional, provincial y municipal. Se conformó así un campo de acción interorganizacional con una estructura de dos dimensiones claramente reconocibles y distinguibles. Por una parte, una dimensión intergubernamental integrada por organizaciones pertenecientes a los diversos niveles del Estado, y por otra, una dimensión intersectorial conformada por organizaciones dedicadas a diferentes sectores de la política (trabajo, educación y desarrollo social).

Sin embargo, y pesar de haber contado con recursos financieros y haber involucrado a organizaciones especializadas, la red intergubernamental conformada se vio sometida a múltiples tensiones e inconvenientes que afectaron seriamente su desempeño. Así, se produjeron diferentes niveles de compromiso por parte de los actores involucrados y aparecieron ciertos actores que obstaculizaron y desalentaron el acceso de los beneficiarios al programa. Algunos actores, inicialmente involucrados en la red, luego se retiraron de la misma, en tanto que otros adoptaron un papel pasivo. Al mismo tiempo, hubo grandes atrasos en la recepción de los fondos comprometidos y demoras en la provisión de insumos, lo que tuvo un impacto negativo en los cursos ofrecidos. Estas y otras situaciones llevaron a que la implementación viera significativamente comprometido el logro de las metas propuestas.

La experiencia estudiada constituye un caso relevante porque revela de manera clara cómo fue el proceso de estructuración de una red intergubernamental y cuáles fueron sus principales debilidades constitutivas. También, porque nos muestra el conjunto de condicionantes externos e internos que afectaron su desempeño durante el período estudiado. Asimismo, el caso nos permite entender por qué la existencia de recursos y de organizaciones especializadas no constituyen condiciones suficientes para el buen funcionamiento de una red interorganizacional, tal como podría asumir una visión apresurada del tema.

Mediante este caso, entonces, pretendemos generar un conocimiento que permita responder a la pregunta ¿cuáles son los procesos que hacen viable la estructuración de redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales? En este sentido, asumimos que la estructuración de una red es aquel proceso que conduce a la conformación de un campo de acción que se integra con un conjunto de actores organizacionales independientes, entre quienes se da un proceso de división del trabajo y de coordinación

destinado al logro de determinados objetivos de política. Este es un proceso siempre dinámico y no exento de problemas, por lo que también nos interesa dar respuesta a la pregunta: ¿cuáles son los procesos que potencian o deterioran el desempeño de la gestión intergubernamental?

El trabajo así planteado se organiza en tres secciones principales. En primer lugar, presentamos el Relato del Caso bajo estudio. En él describimos primero la forma en que se estructuró la red intergubernamental, luego la manera en la que esta red llevó adelante la implementación del Componente de Formación y por último, el proceso de redefinición del Componente a partir del nuevo acuerdo entre nación y provincia. En segundo término, realizamos un Análisis del Caso relatado, centrándonos en el proceso de estructuración de la red y en su desempeño, esto último, mediante un análisis funcional de las prácticas gerenciales. En tercer lugar, derivamos un conjunto de Lecciones a la luz del análisis realizado en este caso de estudio.

I. Relato del caso

Estructurando la red intergubernamental para el componente de formación²

En Febrero de 2002, el Ministro de Trabajo de la Argentina -Alfredo Atanasoff- encargó a Germán Gutiérrez el diseño de una propuesta de capacitación destinada a los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar (PJyJ). Este Plan, creado al inicio del gobierno de Eduardo Duhalde y en el marco de una profunda crisis económica y social³, consistió en una transferencia monetaria mensual de \$150⁴ que el gobierno nacional otorgaba a jefes y jefas de hogar desocupados⁵. Asimismo, buscó promover que los beneficiarios, a cambio del dinero que recibían mensualmente del gobierno nacional, realizaran una contraprestación de tipo laboral o formativa. La responsabilidad de diseñar e implementar ambas opciones de contraprestación en todo el país fue asignada al Ministerio de Trabajo de la Argentina (MTA).

Desde la Dirección de Formación Profesional del Ministerio de Trabajo de Argentina, Gutiérrez se abocó a dar forma al encargo que le hiciera Atanasoff. Para ello acudió a su experiencia en el desarrollo de estrategias para la formación profesional en centros de formación sindicales, al interés por apoyar la oferta educativa estatal⁶ y a los datos de estudios que indicaban que la población desocupada tenía, en su gran mayoría, dos grandes problemas: educación básica y media incompleta y falta de calificación laboral. Luego de unos meses de trabajo, le propuso al Ministro el denominado “Componente de Formación para Jefes y Jefas de Hogar” (que en adelante llamaré el Componente). Éste suponía promover entre los beneficiarios del PJyJ dos modalidades educativas: una modalidad dirigida a Culminar la educación básica y el nivel medio y otra destinada a la Formación para el Trabajo. Propuso además que ambas modalidades se llevaran adelante a través de los establecimientos educativos estatales dependientes de los gobiernos provinciales. Al egresar de ellos, los beneficiarios del PJyJ obtendrían un certificado oficial de estudios que para el Ministerio de Trabajo constituiría un indicador de calidad de la formación recibida.

Según la propuesta de Gutiérrez, cada uno de los establecimientos educativos involucrados recibiría financiamiento directamente del Ministerio de Trabajo, apoyándose en que “las transferencias de recursos (a terceros) era una logística conocida por el

² A efectos de facilitar la lectura del relato, el nombre de los organismos públicos involucrados ha sufrido algunas alteraciones. Además, se ha modificado el nombre de algunos de los actores involucrados en este estudio.

³ Dicha crisis elevó los índices de pobreza y desempleo a niveles alarmantes. Según datos del Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC), en mayo del 2002, el 48% de la población vivía bajo la línea de pobreza, en tanto los índices de desempleo rondaban el 20% de la Población Económicamente Activa.

⁴ Equivalente a US\$ 75 al tipo de cambio de febrero de 2002. Hacia finales del 2003 eran aproximadamente US\$ 50

⁵ Hacia finales del 2002, el plan incorporó cerca de 2 millones de beneficiarios en todo el país.

⁶ Durante los años 90, el MTA había apoyado fuertemente ofertas privadas de capacitación desarrolladas principalmente por organizaciones de la sociedad civil y consultoras privadas. En este sentido, apoyar la oferta estatal de educación - transfiriendo dinero hacia los establecimientos educativos estatales involucrados- constituyó una nueva orientación en las preferencias de este Ministerio.

Ministerio (de Trabajo). Éste estaba acostumbrado a hacer ese tipo de acciones: girar dinero a instituciones estatales o privadas para que le prestaran algún servicio”⁷.

Aprobada la propuesta, se comenzó la discusión -al interior del Ministerio- sobre el presupuesto que se asignaría para la implementación del Componente. En abril de ese año, y todavía en medio de esta discusión, se produjo un cambio de Ministro. La nueva Ministra de trabajo, Graciela Camaño, observando la existencia de restricciones presupuestarias en su cartera, decidió apoyar solamente la modalidad que consideró la más pertinente para el Ministerio, la de Formación para el Trabajo, asignándole una partida presupuestaria de aproximadamente \$10 millones.

Tomadas las anteriores decisiones, Gutiérrez y su equipo comenzaron a realizar contactos con los diversos gobiernos provinciales a efectos de informarles sobre la propuesta desarrollada. Sabían que para poder implementar el Componente en las diversas provincias debían firmar un acuerdo con cada una de ellas, debido a que los establecimientos educativos eran dependientes de los gobiernos provinciales y que en Argentina existe un esquema federal de gobierno. Elaboraron entonces un convenio tipo, cuya firma supondría el compromiso de la Nación y de la Provincia para desarrollar conjuntamente el Componente. Así, en mayo de 2002, comienzan a firmarse los primeros convenios entre ambos niveles del Estado.

El componente de formación en la Provincia de Buenos Aires: la firma del acuerdo entre Nación y Provincia

En el mes de Mayo del 2002, Gutiérrez tomó contacto con su amigo personal Mario Oporto, encargado de la Dirección General Educación de la Provincia de Buenos Aires, para acordar la implementación del Componente recientemente aprobado. El acuerdo entre ellos se encausó rápidamente debido, además de la amistad que los unía, a la aguda crisis que se vivía en el país -particularmente en esta provincia⁸- producto de la devaluación de la moneda de comienzos de ese año. Cabe destacar que la respuesta más importante a dicha crisis fue el PJyJ⁹ y que éste se implementó descentralizadamente a través de los gobiernos locales para contener el estado de conflictividad social que éstos enfrentaban. Así, la inscripción de los desocupados en el PJyJ se realizó en los municipios, quienes además se encargaron de organizarles actividades laborales para que comenzaran rápidamente a realizar ese tipo de contraprestación. Con la crisis como telón de fondo, Gutiérrez y Oporto entendieron que el Componente contribuiría también a “apagar el incendio en el que se estaba en aquel momento”¹⁰.

Luego de dar el visto bueno a la propuesta de Gutiérrez, Oporto asignó a Ricardo Heredia, -a cargo de la Dirección de Educación de Adultos (DEA), un organismo

⁷ Entrevista 3

⁸ La provincia de Buenos Aires constituye el territorio más poblado de Argentina, representando un 40% de su población total.

⁹Según datos del Ministerio de Trabajo de la Nación, a noviembre de 2002 la provincia de Buenos Aires tenía 637.954 desocupados inscritos, sobre un total de 1.797.692 registrados en todo el país.

¹⁰ Entrevista 3

dependiente de la Dirección General de Educación- para que canalizara las discusiones con Gutiérrez y actuara como contraparte provincial en la implementación del Componente. La convocatoria de la DEA obedeció a que bajo su órbita se encontraban los establecimientos educativos en los cuales se dictarían los cursos para los beneficiarios del PJyJ. Pero, ¿cuál era la situación de este actor provincial?

Heredia había asumido poco tiempo antes de la aparición de la propuesta del Componente en la provincia. Al asumir, encontró a la DEA con un marcado debilitamiento en sus capacidades operativas: atraso tecnológico, escasez de insumos y deterioro edilicio, falta de personal administrativo y ausencia de equipos técnicos, sistemas de información precarios, una estructura de inspectores pequeña con elevados niveles de autonomía respecto de la conducción central del organismo, claros problemas de coordinación y claros problemas presupuestarios¹¹, entre otros. La DEA venía mostrando un funcionamiento vegetativo, con poca capacidad para aumentar la matrícula, sin un currículo educativo actualizado y específico para la educación de adultos y ofreciendo cursos de formación profesional desligados del mercado laboral.

Con el objetivo de re-jerarquizar la educación de adultos en la provincia, al asumir al cargo Heredia planteó una propuesta de trabajo que contemplaba dos grandes líneas: por una parte, la ampliación de la matrícula de adultos que se venía atendiendo -algunos estudios indicaban que era creciente la cantidad de adultos que no habían culminado sus estudios- y, por otra, la orientación de los contenidos de los cursos de formación profesional en función de las necesidades del mercado laboral, de manera que los adultos pudieran mejorar sus posibilidades de encontrar empleo y lograr así una rápida inserción laboral¹². Para esto último, entendió que era importante trabajar con los gobiernos municipales a efectos de detectar las demandas del mercado laboral en cada municipio. Pensaba que con esta información podría entonces desarrollar una oferta de cursos de formación para el trabajo acorde con dichas demandas.

Buscando facilitar su llegada a los gobiernos municipales, Heredia se interesó por la Política de Desarrollo Local y Economía Social que el Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (MDH) venía trabajando con los gobiernos municipales desde hacía varios meses. Para avanzar en su proyecto, Heredia estableció contactos con el MDH, y equipos de ambos organismos comenzaron a realizar reuniones conjuntas. Así comenta un asesor de la DEA: “nosotros hicimos tres reuniones con gente del MDH, sus delegados regionales¹³ y nuestros inspectores educativos¹⁴. Antes de llegar a estas reuniones ellos (los equipos del MDH) nos contaron cómo trabajaban en el territorio y cuál era su pensamiento, y nosotros les contamos nuestros proyectos. Poco a poco nos fuimos dando cuenta que teníamos un discurso común y voluntad de trabajar en conjunto”. Con las condiciones organizacionales y operativas señaladas y con una propuesta de trabajo ya

¹¹ La situación presupuestaria no era la mejor dado que la estructura del gasto de la DEA era la misma que mostraba el sistema educativo en Argentina, esto es, porcentajes que rondaban el 90% del presupuesto se destinaban al pago de salarios, por lo que sólo una ínfima parte del presupuesto quedaba disponible para ser destinado, por ejemplo, al equipamiento y mantenimiento de los centros educativos.

¹² Entrevista 6

¹³ Cada región se integraba por diversos municipios y estaban a cargo de un delegado del MDH

¹⁴ Los inspectores educativos dependen de la DEA y cada uno de ellos tiene a su cargo la supervisión de establecimientos educativos provinciales en un número determinado de municipios.

esbozada y en marcha, la DEA fue convocada por Oporto para implementar el Componente de formación en la provincia.

Heredia se dio cuenta rápidamente de que sumarse al esfuerzo por implementar el Componente le serviría para promover los cambios que creía necesarios en la Dirección que dirigía y además le aportaría recursos adicionales para ello. Por estas razones, avaló el convenio pese a que se trató prácticamente de un contrato de adhesión¹⁵, ya que fue definido en un 90% por el Ministerio de Trabajo de la Nación.

En este convenio, el Ministerio Nacional asumió el compromiso de transferir una determinada suma de dinero¹⁶ a cada uno de los establecimientos educativos de la provincia involucrados destinada a la adquisición de equipamiento e insumos para el dictado de los cursos del Componente¹⁷. La DEA, por su parte, quedó encargada de desarrollar la oferta educativa y de realizar el seguimiento de la implementación. Esto último respondía a la propia debilidad que tenía y reconocía el organismo nacional para realizar tal tarea y a su decisión política de no realizarla directamente: “en la Dirección de Formación Profesional (dependiente del Ministerio de Trabajo) en ese momento no llegábamos a treinta personas para atender al Componente que tenía alcance nacional. Había una fuerte incapacidad para supervisar y asistir técnicamente, por lo que decidimos hacer responsable a la DEA para que con sus supervisores y directores se hicieran cargo de auditar el sistema y tomaran con nosotros cierto compromiso de que los cursos se desarrollaran. Tampoco nos metimos a opinar sobre la calidad de los cursos que se dictaban porque sobre ese tema no teníamos facultades y la discusión sobre los contenidos decidimos postergarla para un paso posterior”¹⁸. El Ministerio acordó, fundamentalmente con la DEA, no establecer una instancia de coordinación conjunta, sino que cada uno debería cumplir con su papel en su propia jurisdicción y contactarse en la medida que alguna cuestión así lo demandara. El modelo de gestión desarrollado fue pensado por la Nación y asumido por Provincia como una forma de tercerización del servicio educativo: la instancia nacional encargaba la ejecución del Componente y la financiaba, mientras que las instancias provinciales, fundamentalmente la DEA, desarrollaban la oferta educativa y rendían cuentas.

Heredia entendió que el Componente le abría la oportunidad de trabajar en función de su objetivo de re-jerarquizar la educación de adultos y sacarla del estancamiento de los últimos años. La promesa de envío de recursos por parte del Ministerio de Trabajo aportaría fondos adicionales con los cuales podría reanimar la anquilosada estructura del sistema de educación de adultos y promover los cambios que necesitaba: “el Componente supuso una oportunidad para estimular a docentes e inspectores con incentivos positivos; es decir, sumándose al Componente, los establecimientos educativos podrían obtener más designaciones docentes y contar con recursos adicionales para comprar insumos, reequiparse, etc.”¹⁹.

¹⁵ Entrevista 6

¹⁶ Cada establecimiento recibiría un monto de dinero por cada beneficiario del PjyJ que se inscribiera en sus cursos.

¹⁷ La meta para el año 2002 era incorporar 20.000 beneficiarios en todo el territorio de la provincia de Buenos Aires, en tanto que DEA propuso impulsar, como mínimo, dos cursos en cada uno de los 134 municipios de la provincia.

¹⁸ Entrevista 3

¹⁹ Entrevista 5

Al mismo tiempo, la incorporación de beneficiarios del PJyJ a los establecimientos educativos permitiría ampliar el número de adultos que venía atendiendo la DEA y así tendría razones para reorganizar y ampliar la estructura de inspectores con la que contaba hasta ese momento. Además, tendría el apoyo del MDH, actor provincial que también firmó el acuerdo con Nación. En efecto, el MDH, desde antes de la aparición del Componente de Formación en la Provincia, venía impulsando, con diversos grados de éxito, la conformación de Consejos Económicos y Sociales en cada municipio de la provincia a efectos de promover una política de *desarrollo local*. Por ello, y dado que la provincia tenía casi 200.000 Jefes y Jefas de hogar con problemas educativos²⁰, las autoridades a cargo del MDH entendían que todo esfuerzo vinculado con la formación y capacitación laboral de los desocupados debía ser apoyado. De esta manera, cuando surgió el Componente de Formación, decidieron sumarse al mismo, brindándole apoyo a la DEA con sus contactos en los gobiernos municipales y promoviendo entre ellos el ingreso de beneficiarios a los cursos de capacitación.

Implementando el componente de formación

Luego de la firma del convenio entre la Nación y la Provincia, la DEA debía poner en marcha una serie de actividades claves para el desarrollo del Componente: registrar los establecimientos educativos ante el Ministerio Nacional para que éstos pudieran recibir el dinero prometido, definir los cursos a dictar, inscribir a los beneficiarios del PJyJ en los cursos. Luego, el Ministerio debía girar los recursos financieros a cada uno de los establecimientos educativos involucrados.

Para poder transferir los fondos, el Ministerio de Trabajo de la Nación requirió a la provincia una serie de información sobre la oferta educativa que se iba a brindar: identificación de los establecimientos que dictarían cursos, cantidad de vacantes disponibles en cada curso y tipo de cursos que se realizarían. El equipo de asesores de la DEA comenzó entonces a desarrollar encuentros con los inspectores educativos y con directores de los establecimientos educativos en los 134 municipios, a efectos de informarles sobre los alcances del Componente de Formación y las tareas que cada uno debía cumplir. Como parte de estas tareas, cada director de escuela debía decidir e informar a la provincia la cantidad de vacantes que dispondría para los beneficiarios del PJyJ y el tipo de cursos que podría dictar, además de promover la inscripción de estos beneficiarios en los diferentes cursos. Por otra parte, los directores debían comenzar a realizar una serie de trámites administrativos para abrir una cuenta bancaria en la cual el Ministerio de Trabajo de la Nación le depositaría los fondos prometidos.

Esas reuniones se produjeron en un momento en que, pese a la firma del convenio, muchas cuestiones sustantivas todavía no estaban claras: “se hacían reuniones con los directores a efectos de ir involucrándolos y comprometiéndolos con el Componente aún cuando no existía..., no digo un manual de procedimientos..., no se sabía si iba a haber plata (para los establecimientos) o si la Provincia iba a poder pagar nuevos cargos docentes. No sabíamos cuanta plata iba a poner la Nación, ni cuanta plata iba a poner la Provincia.

²⁰ Entrevista 13

Incluso, luego de firmar el acuerdo con la Nación, ésta fue sacando resoluciones (incluso hasta finales del 2002) que se rectificaban una tras otra sobre la forma en que iba a pagarle a los establecimientos”²¹.

La DEA reunía toda la información que provenía de los establecimientos y la transmitía al Ministerio de Trabajo, quien construyó una base de datos en la que registraba cada uno de los establecimientos educativos, la cantidad de vacantes disponibles en ellos y el tipo de cursos que ofrecían dictar; todo ello, como condición necesaria para poder luego transferir el dinero. Pero el paso de la información de abajo hacia arriba no fue fácil debido a la precariedad del sistema de información que vinculaba a los establecimientos educativos con la sede central de la DEA. Esto afectó fuertemente el proceso de circulación y la calidad de la información que se generaba en los establecimientos: “hubo problemas graves con la información debido a la falta de recursos informáticos que tenemos en los establecimientos educativos y en la propia sede central de la DEA. Si hay que manejar datos de una gran cantidad de beneficiarios inscriptos para el Componente y luego validarla con el Ministerio de Trabajo, hay que cargar la información en forma precisa. Esto solo es posible con sistemas informáticos. Si vos no disponés de computadoras en los establecimientos educativos y hay que cargar las planillas a mano,...bueno...se cometen muchos errores y la carga de datos se demora”²².

Al mismo tiempo, la DEA tuvo que lidiar con un territorio muy extendido y una estructura de gestión interna desarticulada. “Hacía falta cambiar la estructura interna (de gestión de la DEA) porque resultaba muy lenta, poco operativa para ejecutar el Componente. También había problemas en la interacción con muchos de los inspectores educativos, por lo que nos vimos en la necesidad de incorporar a un número mayor de ellos y cambiar a varios de los que ya estaban”²³. Los inspectores eran considerados por la DEA como sus representantes ante los establecimientos educativos. Estos inspectores, además de tener una influencia directa sobre directores y docentes, tenían la responsabilidad de informarlos, estimularlos y asistirlos en el desarrollo de las acciones impulsadas desde la DEA. Muchas veces los funcionarios de la Dirección, cuando realizaban reuniones con los directivos y docentes en cada municipio, observaban que algunos inspectores no habían transmitido adecuadamente las instrucciones que se les había dado en su momento. Ello hacía que los directivos y docentes estuvieran mal informados acerca de las actividades que debían realizar en el marco del Componente. Estos hechos también afectaron luego la transmisión de información desde la provincia hacia el Ministerio de Trabajo de la Nación. Así se expresó un funcionario de este último organismo: “La provincia (la DEA) tardó bastante en enviarnos los papeles que les pedíamos. Tuvimos que llamarlos varias veces para que nos entregaran esos papeles, sin los cuales no podíamos liquidar el dinero”²⁴. Pero para que la Nación pudiera transferir el dinero a los establecimientos educativos, se requirió además que éstos abrieran una cuenta bancaria a la cual el Ministerio de Trabajo giraría los recursos: “para esto, cada establecimiento tuvo que realizar una serie de trámites. Como jurídicamente no podían abrir cuentas bancarias a su nombre, éstas tenían que ser

²¹ Entrevista 5

²² Entrevista 4

²³ Entrevista 5

²⁴ Entrevista 3

abiertas a nombre de las cooperadoras²⁵ existentes en cada uno de los establecimientos, las que por otro lado, tenían muchos papeles fuera de regla. Esto llevó a tener que poner en orden todo este esquema administrativo antes de comenzar a recibir el dinero”²⁶.

Mientras en los establecimientos se desarrollaban estos trámites administrativos, se comenzaba a realizar la convocatoria e inscripción de los beneficiarios del PJyJ a las actividades del Componente. Esta tarea resultó particularmente complicada debido a que no había sido prevista ni diseñada en el acuerdo entre Nación y Provincia, ni acordada con los gobiernos municipales, quienes controlaban los listados de beneficiarios del PJyJ, potenciales demandantes de los cursos ofrecidos. El mecanismo utilizado para lograr la inscripción de beneficiarios en los establecimientos escolares comenzaba con el encuentro, muchas veces logrado gracias a la ayuda del equipo del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia, entre funcionarios de la DEA y funcionarios del gobierno municipal. A éstos, la DEA les informaba la cantidad de cursos que podían ser dictados en el municipio y el tipo de cursos que los establecimientos educativos ofrecían dictar.

Luego de seleccionar el tipo de curso que creían más adecuado, los funcionarios del área del gobierno municipal que manejaban el listado de beneficiarios del PJyJ en ese territorio comenzaban el proceso de convocatoria e inscripción. Para ello se utilizaron diversos métodos: en algunos municipios, agentes municipales informaban directamente a los beneficiarios el día en que éstos cobraban el subsidio. Otros municipios, por su parte, enviaban la información sobre los cursos a sus unidades de gestión local ubicadas en los diferentes barrios del municipio y desde allí se informaba a los beneficiarios. Como señala un funcionario municipal, esta modalidad “implicó mucho esfuerzo porque una vez que bajabas la información a las unidades de gestión había que comenzar a seguirlas, no te podías sentar a esperar a que te mandaran la información. Algunas funcionaron bien, pero otras no, y a veces los plazos se te complicaban..., te daban (los funcionarios de la DEA) un mes para organizar todo, y nosotros tenemos 38.000 beneficiarios..., necesitábamos un mes y medio o dos meses como para tener finalizada la inscripción de los beneficiarios..., (poner) en marcha los cursos. Por ahí eran cursos de tres meses, que debían terminar a fin de año y por ahí estábamos en noviembre y no habían comenzado porque te faltaba algún tema administrativo... y bueno, nosotros acá (en el municipio) no hacíamos sólo esto y necesitábamos más tiempo; si no, terminaba siendo todo un dibujo y no era la idea”²⁷.

De una forma u otra, en la medida que los beneficiarios se iban enterando de los cursos y mostraban interés por alguno en particular, se los iba inscribiendo hasta completar las vacantes disponibles en cada curso. Las listas de beneficiarios inscriptos eran luego remitidas a los establecimientos educativos y desde allí se las enviaban a la sede central de la DEA, lugar en el que se nombraba a los docentes y se autorizaba el inicio de los cursos²⁸.

La convocatoria no estuvo exenta de problemas dado que los gobiernos municipales mostraron, desde el comienzo del PJyJ, un claro interés por la contraprestación

²⁵ Las cooperadoras son asociaciones civiles que se constituyen para recaudar el dinero que pagan los adultos por estudiar en los establecimientos educativos. Con ese dinero, los establecimientos pueden solventar muchos de los gastos operativos que demanda su funcionamiento.

²⁶ Entrevista 5

²⁷ Entrevista 8

²⁸ Entrevista 8

de tipo laboral. Una funcionaria municipal reconoce: “la decisión política del intendente era que los beneficiarios del PJyJ cumplieran (la contraprestación) trabajando, que ellos se beneficiaran con el ingreso económico y la comunidad con su trabajo²⁹”. La contraprestación laboral organizada en su momento para contener la conflictividad social en los municipios, fue variada: algunos beneficiarios fueron ubicados en tareas propiamente municipales (limpieza de calles, mantenimiento de espacios verdes, actividades administrativas, etc.) En otros casos se los incorporó como personal de apoyo en centros comunitarios (por ejemplo, comedores escolares) o se los utilizó como mano de obra en diversas microempresas (huertas comunitarias, talleres de bordados, etc.). En estos últimos casos, los beneficiarios del PJyJ se encontraban bajo el control de los denominados coordinadores, quienes contaban con el aval de funcionarios municipales o del partido gobernante del municipio y tenían acceso directo a los listados de beneficiarios del municipio y una fuerte influencia sobre ellos³⁰.

Frente a la oferta educativa que venía de la mano del Componente, muchos coordinadores ejercieron presión para desincentivar a quienes mostraban interés por asistir a algún curso en particular. Sabían que si los beneficiarios se incorporaban al Componente, se ponía en riesgo la continuidad de los proyectos productivos que manejaban, pues ya no podrían contar con esa mano de obra gratuita. Una inspectora jefe decía al respecto: “A nosotros nos mandaban las directivas (desde la DEA), nos han hecho reuniones de todo tipo y color y cuando íbamos a la realidad teníamos que estar a “punta de pistola” buscando a los alumnos, sacándoselos a los coordinadores, porque no querían darnos información, nos decían que no podíamos ver las listas (de beneficiarios del PJyJ)..., entonces se hacía todo cuesta arriba. Muchos beneficiarios nos decían que no iban a venir (a la escuela) porque pensaban que si venían les iban a quitar los \$150 que recibían mensualmente en el marco del PJyJ.”³¹. Esta presión de los coordinadores no solo retrasó la actividad de inscripción en los establecimientos educativos, sino que también afectó la cantidad de inscriptos en el Componente.

A medida en que los establecimientos educativos remitían a la DEA los listados de beneficiarios que se incorporarían al Componente, los diversos establecimientos iban quedando en condiciones de comenzar los cursos. Pero la demora en la recepción de los fondos comprometidos por el Ministerio Nacional afectó el inicio de los cursos. Además de la precariedad en la producción y circulación de información y de los problemas administrativos en los establecimientos educativos, los problemas para el inicio de los cursos se vieron ampliados por lo engorroso de los procedimientos que utilizaba el Ministerio de Trabajo de la Nación para girar el dinero: “una vez que teníamos registrados los establecimientos, las vacantes y los cursos que cada establecimiento ofrecería y los listados de inscriptos en cada curso –papeles que llegaban a la Nación desde la Provincia– pasábamos esa información a otra área del Ministerio (de Trabajo de la Nación), la que se encargaba de cargar los datos en el sistema (informático) y de cruzar los números de

²⁹ Entrevista 7

³⁰ Entrevistas 2, 3 y 4

³¹ Entrevista 12

documento de los beneficiarios inscritos en los cursos³², de manera de verificar que las personas inscritas en cada establecimiento fueran efectivamente beneficiarias del PJyJ. Este era el segundo paso para poder liquidar. Una vez que se cruzaba la información y se validaban las planillas, dábamos la autorización para pagar³³.

Pero los fondos no los giraba directamente el Ministerio de Trabajo, sino el Ministerio de Economía (de la Nación). Como recuerda un funcionario: “Para nosotros (en el Ministerio de Trabajo), en cuanto dábamos la orden de pago se terminaba el cuento, pero esa orden de pago pasaba al Ministerio de Economía, y en algún momento -cuando en el marco de la crisis económica disponía del dinero- éste efectivizaba las transferencias monetarias a la cooperadora del establecimiento³⁴. En este contexto de atraso en la obtención de los recursos, los responsables de dictar los cursos tuvieron que apelar a diversas estrategias. Así se expresa un inspector educativo, “bueno, ese fue el tema más difícil (...) de hecho el Ministerio de Trabajo nos prometió dinero para las cooperadoras que participaron en el plan de jefes y jefas de Nación. No obstante apelamos a otros ámbitos que nos podían ayudar, como por ejemplo, cuando dictamos un curso de panadería el Consejo Escolar nos dio la bolsa de harina, fue la municipalidad y le devolvió las bolsas...) a veces los alumnos vienen con un poco de harina y de elementos, hacen el pan y se lo llevan³⁵. Esta situación, que se repitió en la gran mayoría de los establecimientos educativos, no tuvo solución inmediata. Un funcionario del Ministerio de Trabajo decía “a veces me llamaban de la provincia y me decían que no llegaba la plata y nosotros no podíamos hacer nada más que tratar de apurar el trámite en el Ministerio de Economía. El tema es que muchos establecimientos no recibieron dinero hasta ya entrado el 2003”.

Impulsando las Mesas de Cogestión

A medida que avanzaban las actividades del Componente en los diversos municipios, en la DEA se comenzó a pensar en la forma de re-orientar los cursos de formación para el trabajo en función del mercado laboral local. Para concretar esta idea, anterior a la implementación del Componente y surgida de la agenda fijada por Heredia al asumir su cargo, los miembros de la DEA creyeron oportuno impulsar la creación de un espacio para el tratamiento exclusivo de los temas educativos en cada municipio. Se tenía la expectativa de poder reunir en una mesa de trabajo a los inspectores educativos, directores de establecimientos educativos y funcionarios municipales dedicados a los temas de empleo y producción, entre otros. Ellos debían redefinir la oferta de cursos a dictarse en el marco del Componente, teniendo en cuenta las características del mercado laboral local en el marco de un proyecto de desarrollo local. De esta manera se pretendía evitar que los cursos ofrecidos por los establecimientos educativos respondieran a la oferta tradicional, la que era considerada por la conducción de la DEA totalmente incongruente con el mercado laboral actual³⁶. La idea de una mesa de cogestión fue estimulada por Heredia, quien en su

³² El MTA tenía en bases de datos el número de documento de cada beneficiario dado que era el mismo MTA quien se encargaba de realizar la liquidación mensual del pago de \$150 que recibían los beneficiarios del PJyJ.

³³ Entrevista 3

³⁴ Entrevista 3

³⁵ Entrevista 9

³⁶ Entrevista 6

trabajo en enseñanza agropecuaria había adquirido experiencia de trabajo directo con organizaciones de la sociedad civil, desarrollando este tipo de espacios intersectoriales. Asimismo, la idea se vio reforzada por el hecho de que, en un territorio tan extenso como el de la provincia de Buenos Aires y con tantos municipios, sería imposible implementar el Componente desde la sede central de la DEA. De esta manera, los nuevos espacios podrían servir, además, para resolver aquellas cuestiones operativas que demandaba la implementación del Componente en el territorio municipal.

Así, en el mes de Octubre de 2002 se creó formalmente la figura de las Mesas de Cogestión³⁷ en el marco del Componente de Formación. Se les asignó la misión de definir la oferta de formación para el trabajo, dando respuesta a las necesidades locales y la de distribuir los beneficiarios entre los diversos establecimientos educativos. Además, debían servir para articular recursos de todos los actores participantes y coordinar el proceso de convocatoria e inscripción de beneficiarios. Sin haber sido previamente acordadas con los gobiernos municipales, sin haberseles asignado recursos para su funcionamiento ni definido un modelo para su estructuración y funcionamiento interno, la DEA comenzó a promover la conformación de las Mesas de Cogestión en cada uno de los municipios de la provincia.

Esta tarea quedó a cargo de los inspectores educativos, quienes tuvieron la responsabilidad de conformarla en el municipio en el cual trabajaban. Un inspector recuerda su experiencia en la conformación de una Mesa de Cogestión en uno de los municipios de la provincia: “yo mandé una nota al intendente (municipal) para que me dijera con qué funcionario del municipio debía comunicarme. Así, me puse en contacto con el Secretario de Acción Social del municipio, quien era el responsable del PJyJ en el municipio y además estaba a cargo de los planes de capacitación en esa jurisdicción. Junto a algunos de los directores de establecimientos educativos nos reunimos con él para decirle que nosotros podíamos dictar una determinada cantidad de cursos. Le preguntamos en qué establecimiento resultaba más conveniente (para los beneficiarios) dictarlos y si había demanda para esos cursos o no. Conversábamos además sobre qué insumos serían necesarios para dictar los cursos y quién podría aportarlos, etc. Esto es un poco el tipo de acuerdo..., esto es la Mesa de Cogestión”³⁸.

El proceso de constitución de las Mesas enfrentó una serie de inconvenientes, tal como recuerda un asesor de la DEA: “en los municipios grandes dependió mucho de la relación política con los intendentes: en los que la intendencia estaba en manos de la oposición (al gobierno provincial), fue muy difícil lograr acuerdos (...) en algunos casos nuestros inspectores -e incluso a veces miembros de la propia conducción de la DEA-, junto a miembros del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia³⁹, nos sentábamos con funcionarios municipales para plantearles un acuerdo en torno al Componente. Muchos intendentes veían en éste (el Componente) una oportunidad o una obligación de meterse en un tema caliente (la contraprestación de los beneficiarios del PJyJ)..., otros tenían gente de confianza como para integrar la mesa y otros, en cambio, tomaban el Componente como un

³⁷ Mediante Resolución 4090/02 de la Dirección General de Escuelas de la provincia.

³⁸ Entrevista 9

³⁹ El MDH tenía delegados regionales (la región incluye a varios municipios) que eran elegidos por consenso de los intendentes municipales integrantes de la región, de tal suerte que esos delegados tenían un alto grado de influencia sobre estos intendentes.

tema totalmente marginal. En un caso, un intendente nos planteó que los planes sociales que existían en el municipio los manejaba sólo él”⁴⁰.

Por otra parte, la conformación de las Mesas encontró algunas resistencias entre los propios inspectores o directivos de establecimientos, quienes no se mostraban dispuestos a sentarse en una mesa conjunta con actores del municipio. Un funcionario de la DEA recuerda: “uno de nuestros inspectores nos decía: ojo, que esas Mesas no se vayan a convertir en un espacio de decisión. Si esto ocurre nos van a querer decir (los municipios) qué cursos tenemos que dar y capaz que nos piden cursos para los cuales no tenemos buen equipamiento o buen instructor o nos van a pedir que dictemos el curso en una sociedad de fomento, fuera de nuestros propios establecimientos educativos. Otro director nos dijo que a él nadie iba a decirle qué es lo que debe dictarse en su establecimiento educativo. Lo que hacíamos en estos casos era cambiar al supervisor o buscar otro establecimiento en el cual dictar el Componente. Nos importaba mucho mostrar que íbamos para adelante quisieran o no quisieran”⁴¹.

El funcionamiento de la Mesa era asistemático, es decir, no había una rutina de reuniones preestablecidas. Generalmente las reuniones eran convocadas por el inspector educativo y se realizaban en la sede del municipio. Éstas se arreglaban telefónicamente cuando aparecía algún tema que lo requería: “por ejemplo, un tema por el cual se convocaba la mesa se relacionaba con la existencia de beneficiarios que iban a clase un día y luego faltaban durante 10 días seguidos. En esos casos nos reuníamos con el funcionario municipal para que vieran cual era el problema y trataran de solucionarlo. Muchas veces ocurría que, por falta de información, los beneficiarios tenían la creencia de que si venían a la escuela les quitarían los \$150. En este sentido había mucha desinformación entre los beneficiarios”⁴².

En este marco de funcionamiento, las Mesas sirvieron para definir la oferta de cursos para los beneficiarios del PJyJ, aunque ésta siguió estando fuertemente dominada por la oferta tradicional que tenía cada establecimiento educativo: “nosotros (los establecimientos educativos) teníamos un listado de cursos integrado por cerca de 200 especialidades en formación para el trabajo y los funcionarios municipales decidían por uno u otro curso en función de las necesidades del municipio: instalaciones de gas, cloacas, mantenimiento de edificios, arreglo de comedores escolares, operadores de PC, etc.”⁴³.

En uno de los municipios, la propuesta de los funcionarios municipales de organizar cursos diferentes a los del listado tradicional que tenían los establecimientos educativos generó tensiones al interior de la mesa entre los actores educativos y los representantes del municipio. Estos últimos sintieron que en la Mesa no se tuvo en cuenta sus demandas debido a la reticencia de los inspectores y directores a innovar. Un funcionario municipal decía que “el Componente era importante para poder asistir, desde la capacitación, a muchas de las microempresas que se venían desarrollando en el municipio. En muchos de ellos se requería un tipo de calificación particular para apoyar la tarea de los beneficiarios.

⁴⁰ Entrevista 5

⁴¹ Entrevista 5

⁴² Entrevista 9

⁴³ Entrevista 9

Pero una de las dificultades fue no tener interlocutores válidos en la Mesa, y me refiero a los directores e inspectores, respecto de las decisiones a tomar en cuanto a los diseños de nuevos cursos de capacitación que pudiéramos implementar. Nosotros, por ejemplo, teníamos experiencias riquísimas que se fueron desarrollando a lo largo y ancho del distrito en materia de comedores comunitarios o comedores infantiles. Ahí nos surgió una demanda muy fuerte de calificación en panificados y nuevas necesidades de capacitación en manipulación de alimentos, en comercialización, en gestión, etc. Bueno, la dificultad que encontramos es que la DEA no tenía un formato (de curso) institucionalizado para esto. Habíamos pensado que se debía dictar un curso abreviado en el tiempo y no el de 250 horas que proponía el formato oficial que tiene la DEA. Entonces presentamos varios diseños alternativos de cursos, pero como esto lo tenía que resolver la DEA, y los tiempos de aprobación de una propuesta distinta eran tan largos, nos encontrábamos en un anillo de hierro que nos impedía entonces movernos con base a las necesidades que nosotros en el municipio estamos viendo. Si los diseños curriculares que ofrece la DEA no son susceptibles de ser modificados con base en los requerimientos del municipio, que es quien mejor los puede conocer, entonces hay un problema de rigidez desde las propuestas pedagógicas (de la DEA) existentes”⁴⁴.

La tensión alrededor de este tema era clara, y en palabras del inspector educativo “nosotros (el actor educativo) somos los actores principales, somos los que damos la educación, por eso es importante que entiendan (desde el municipio) cuáles son nuestras normas pedagógicas. A veces, desde el municipio nos piden tal o cual curso de tal o cual forma, y no... eso no es formación. Los cursos hay que darlos todos los días y 3 horas cada día”⁴⁵. Pese a esta tensión, la discusión sobre los cursos se tornaba más sencilla cuando el municipio seleccionaba alguno de los cursos que el sistema educativo ofrecía tradicionalmente. “Cuando son cursos que frecuentemente dictamos, por ejemplo del área de servicios, eso es un poco más fácil. Es decir, nosotros tenemos computadoras en nuestros establecimientos; damos cursos de PC y de informática sin problemas. Lo mismo ocurre con los cursos de cocina, de repostería”⁴⁶. Por otra parte, la dificultad de la mesa para re-orientar la oferta de cursos residía en que los gobiernos municipales no contaban con proyectos de desarrollo local elaborados, por lo que la posibilidad de desarrollar una oferta de cursos orientados hacia dichos proyectos se vio seriamente limitada.

Además de los inconvenientes señalados, las mesas no lograron modificar el mecanismo de convocatoria e inscripción de beneficiarios del PJyJ. De hecho éste siguió siendo fuertemente dominado por el gobierno municipal y su operación resultó ser desconocida para el inspector educativo y los directores de centros integrantes de la mesa. La DEA se mantenía al tanto de lo que ocurría en las mesas mediante los informes que le brindaban los inspectores educativos que formaban parte de ellas. Los inspectores eran convocados a reuniones con Heredia y su equipo para poder intercambiar opiniones sobre la marcha de las mesas.

⁴⁴ Entrevista 10

⁴⁵ Entrevista 9

⁴⁶ Entrevista 9

El proceso de conformación de mesas fue lento y, aunque hacia finales de 2002 se habían conformado formalmente 120 de las 134 previstas, para la DEA en realidad sólo 50 aproximadamente estaban funcionando como espacios consultivos y resolutivos con cierta regularidad. La mayoría de estos casos se desarrollaron en municipios pequeños, de menos de 50.000 habitantes, donde las relaciones personales entre los inspectores y directores de los centros educativos y los funcionarios municipales favorecieron el trabajo de acercamiento.

Era claro que la conformación de las mesas requería que los inspectores tuvieran determinadas habilidades y conocimientos que en realidad no dominaban mucho. Así se expresaba un entrevistado: “También es cierto que otra parte del problema estuvo en las personas (los inspectores educativos) que llevaron adelante los acuerdos (para conformar las mesas) con los municipios. Muchos de ellos tenían los conocimientos necesarios, pero otros no. Además, eran personas que tenían que estar en un montón de lugares y sin dejar de hacer las otras tareas que tenían a cargo: supervisión de los establecimientos de formación para el trabajo, centros de formación secundaria, los centros de primaria para adultos, los centros de alfabetización, etc. (...) Quienes teníamos que instrumentar esto (el Componente) teníamos muchas funciones y teníamos que hacer muchas actividades que en cantidad eran muchas y distintas a las que sabíamos hacer”⁴⁷. Así, la conformación de las mesas dependió en gran medida de la iniciativa y de la habilidad espontánea de los inspectores para negociar su conformación.

A comienzos de 2003, dada la necesidad de concentrarse en la tarea de desarrollar un programa de seguridad alimentaria para toda la provincia, el MDH retrajo su participación en el Componente.

En mayo de 2003 ganó las elecciones presidenciales Néstor Kirchner, quien reemplazaría en el cargo a Eduardo Duhalde. Luego de las elecciones, la implementación del Componente quedó en un punto muerto en el Ministerio de Trabajo de la Nación hasta tanto se definieron los reemplazos de Ministro, Secretarios o Directores de áreas. En el Ministerio de Trabajo, la ministra Camaño fue reemplazada por Carlos Tomada, quien asumió en Julio de 2003.

Redefiniendo el componente: el nuevo acuerdo Nación – Provincia

En Julio de 2003, Gutiérrez dejó su Dirección en el Ministerio de Trabajo de la Nación, siendo reemplazado por Hugo Pintos, una persona con experiencia técnica en el área educativa. Cuando éste asumió, encontró un serio problema de sub-ejecución presupuestaria⁴⁸, lo que motivó en él una clara preocupación con relación al presupuesto del año 2004, puesto que el nivel de ejecución presupuestaria era uno de los indicadores que se tomaba en cuenta para asignar presupuesto cada año. A Pintos le preocupaba que una baja ejecución presupuestaria en el 2003 le restara presupuesto para el 2004, hecho que

⁴⁷ Entrevista 5

⁴⁸ Faltando 6 meses para finalizar el año sólo se había ejecutado el 3% del presupuesto (ese año, el presupuesto asignado al área era de \$30 millones).

dejaría a su Dirección en una clara situación precaria en términos de desarrollo de políticas en ese año.

Al considerar el problema de sub-ejecución, Pintos observó que éste respondía tanto a la parálisis que afectó a la gestión del Ministerio de Trabajo luego del proceso electoral, como a la lentitud del proceso de transferencia de dinero a los establecimientos educativos en el marco del Componente de Formación en marcha. En relación con las transferencias, si bien compartía la idea de implementar los cursos de formación a través de los establecimientos provinciales, le preocupaba la compleja metodología que implicaba el traspaso de recursos desde el Ministerio de Trabajo de la Nación a cada uno de los establecimientos educativos. Este hecho, que estaba determinado por la inercia operativa del Ministerio, mantenía a la Dirección que Pintos acababa de asumir en un esquema de gestión extremadamente centralizado para la implementación del Componente: “la plata destinada al Componente tenía un valor casi nulo, si uno en realidad lo que hacía con ella era pagarle a cada establecimiento educativo para que dictara cursos, y además les pagabas seis, ocho o diez meses después. Como incentivo para la generación de oferta (educativa) para esa población (los beneficiarios del plan Jefes y jefas), debió haber sido muy débil”⁴⁹.

Pintos también prestó atención al bajo grado de pertinencia de los cursos que se estaban dictando. Pensaba que si los cursos estaban destinados a mejorar la capacidad de empleo de los beneficiarios del PJyJ, debían entonces ser consecuentes con las demandas del mercado laboral: “que el certificado que se les dé a los beneficiarios del PJyJ sea oficial es un indicador de calidad, pero no es suficiente. Suficiente sería que efectivamente se haya hecho un análisis de las demandas del mercado laboral”⁵⁰. La calidad de los cursos era otro asunto que Pintos sentía que escapaba al control del Ministerio: “(la) calidad de los mismos se nos escapaba absolutamente, dado que no había forma de controlar a todos los centros educativos (desde el Ministerio)... y menos sin la existencia de un proceso sistemático de evaluación”⁵¹(...) Para nosotros (el Ministerio de Trabajo) era muy difícil saber el resultado de lo que hacíamos..., controlábamos papeles..., la realidad no la veíamos nunca⁵².

Así, Pintos decidió plantear una serie de cambios a este esquema de funcionamiento. Con ellos buscó desarrollar una auténtica negociación con los actores que debían involucrarse en la implementación del Componente y “también comenzar a diseñar algunos elementos que pudiesen ayudar a orientar la política (de educación de adultos), no sólo en términos de cantidad (de beneficiarios) sino en dónde invertir para mejorar la calidad y mejorar la gestión”⁵³. Por otro lado, procuró introducir parámetros que permitieran el monitoreo y evaluación de la marcha del Componente. Para ellos propuso un sistema de evaluaciones externas, de manera que se pudiera contar con información sobre la marcha del Componente e identificar las fortalezas y debilidades de su implementación.

⁴⁹ Entrevista 2

⁵⁰ Entrevista 1

⁵¹ Entrevista 2

⁵² Entrevista 2

⁵³ Entrevista 2

Para Pintos la implementación del Componente en la provincia de Buenos Aires era estratégica debido al tamaño de aquella. Si bien sabía de las dificultades que ofrecía esta provincia debido a la compleja trama política existente, también sabía que de lograrlo, podría apoyar su gestión desde dos frentes: por un lado, facilitaría la ejecución de una importante cantidad de recursos y, por el otro, aumentaría la cantidad de beneficiarios inscritos en el Componente. Un funcionario comentaba: “la provincia de Buenos Aires era la que más podía elevar las metas cuantitativas; en ese sentido, Buenos Aires vale por cinco o seis provincias.(...); en cuatro o cinco años debíamos tener 400 mil personas incluidas (en todo el país), si es que queríamos causar algún impacto con el Componente”⁵⁴.

Para comenzar las negociaciones en la provincia, Pintos llamó a Oporto (quien seguía siendo el Director General Educación de la Provincia de Buenos Aires) y le comentó lo que estaba pensando en términos de reformulación del Componente de Formación: “le dije que había conocido a Heredia unos años atrás y que me pondría en contacto con él. Cuando llamé a Heredia..., en ese momento estaban muy enojados por el dinero que debíamos a los establecimientos educativos..., le dije que tenía razón, que quería juntarme con él para conversar del tema y para hacerle una propuesta para trabajar de otra manera de ahora en adelante. Luego nos juntamos, comenzamos a plantear la idea...; primero era reconocerlo como interlocutor de una política, es decir, estábamos hablando de Estado a Estado para ver cómo hacíamos para que hubiera una oferta educativa para la gente. Por otra parte, había recursos humanos en su equipo técnico muy calificados y a quien también ya conocía desde hacía algún tiempo. Ellos vieron que su papel no sería ahora el de firmar planillas, sino que recibirían recursos para poder implementar su política: generar cursos de capacitación para los docentes, relanzar la educación de adultos, etc. Trabajamos durante dos o tres meses preparando el nuevo acuerdo y una de las cosas que les propusimos (a la DEA) es que ellos definieran metas para el 2003 y propusiera indicadores de verificación. Ataríamos esos desembolsos al cumplimiento de esas metas. Además propusimos la realización de evaluaciones externas”⁵⁵. Como resultado de estas negociaciones, en Agosto de 2003 se firmó un nuevo acuerdo que incluyó al Ministerio de Trabajo por Nación, y a la DEA y al Ministerio de Desarrollo Humano por la provincia de Buenos Aires.

⁵⁴ Entrevista 2

⁵⁵ Entrevista 2

Objetivos y metas del nuevo convenio

1. Garantizar a la población beneficiaria diversas alternativas de formación que permitan la certificación de niveles educativos formales.

Metas:

- 7.000 beneficiarios del PJyJ incorporados al sistema para tomar los ciclos 1 y 2 de la Educación General Básica(EGB), bajo la modalidad presencial.
- 10.000 beneficiarios del PJyJ incorporados al sistema para tomar el 2º ciclo del EGB, bajo la modalidad a distancia.
- 1.800 docentes (capacitadores, directivos y supervisores) incorporados en la primera instancia de capacitación para la modalidad a distancia o en alfabetización inicial y 2 encuentros de capacitación de capacitadores realizados.
- 7 módulos de materiales de EGB para la modalidad a distancia elaborados (sólo contenidos y procesamiento didáctico) destinados a alumnos y docentes.
- 15 módulos de Materiales de Educación Polimodal para la modalidad a distancia (sólo contenidos y procesamiento didáctico) ya elaborados, para alumnos.

2- Mejorar la oferta existente de formación profesional (FP) generando modelos curriculares y organizativos que permitan responder mejor a las necesidades educativas de la población destinataria.

Metas:

- 20.000 beneficiarios del PJyJ incorporados al sistema para tomar cursos de Formación Profesional.
- Materiales para la FP ya diseñados
- Fortalecimiento de Mesas de Cogestión

Los miembros de la DEA enfrentaron esta nueva etapa con mucho entusiasmo, en la medida en que se ampliaba su papel respecto de lo ocurrido hasta ese momento en el marco del Componente: a diferencia de lo sucedido anteriormente, no estaban firmando un acuerdo ya definido por otros, sino que lo estaban definiendo con otros. De todas formas, al igual que el convenio anterior, este también generó un modelo de gestión tercerizado mediante el cual el Ministerio Nacional financiaba y la Provincia se encargaba de la oferta de los servicios educativos. Pero a diferencia de aquel convenio, y a instancias de la Nación, en esta oportunidad se fijaron patrones claros de medición, expresados en una matriz de resultados en la cual se fijaron, además, plazos para el cumplimiento de las metas establecidas. Fueron los funcionarios de la DEA quienes establecieron las metas a cumplir en el Componente, en términos de beneficiarios a incorporar durante el 2003. El Ministerio de Trabajo de la Nación se reservó el papel de supervisar el desempeño del Componente sobre la base del cumplimiento de dichas metas y plazos y a partir de los resultados de las evaluaciones externas que ordenaría realizar.

El nuevo convenio supuso la realización de cambios en algunas de las actividades que se venían realizando hasta el momento, como por ejemplo, en el financiamiento del

Componente. En este punto Pintos propuso que el Ministerio de Trabajo transfiriera el dinero directamente a la DEA y no a cada uno de sus establecimientos educativos. Efectivamente, el Ministerio de Trabajo de la Nación se comprometió a transferir a la DEA la suma de \$2.8 millones para financiar diversas acciones en el año 2003. El Ministerio se comprometió también con ciertas actividades como la adquisición de libros necesarios para los cursos semi-presenciales y el desarrollo de un software informático que permitiera mejorar la producción y circulación de información acerca de la evolución de la matrícula. Por su parte, la DEA capacitaría docentes para dichos cursos y realizaría acciones para fortalecer las Mesas de Cogestión. El MDH, pese a la casi nula atención que le brindaba ahora al Componente, se comprometió bajo el nuevo convenio a continuar apoyando el trabajo que la DEA realizaba con los actores municipales. De todas formas, era un secreto a voces que, en la práctica, ya no formaba parte del entramado organizacional vinculado con el Componente.

El cambio en la modalidad de transferencia de los fondos facilitó la operación y sus tiempos. Sin embargo, esta situación puso en evidencia los problemas burocráticos que aquejaban al área educativa provincial. En este sentido, la DEA tuvo muchos problemas para hacer uso de dichos fondos, dado que tenía poca autonomía administrativa para disponer de ellos. Si bien se creó una cuenta especial a su nombre de manera que los fondos que giraba el Ministerio no pudieran ser confundidos y utilizados para otras finalidades, “había que respetar una serie de pautas provinciales en términos de movilización de recursos, las que implicaban circuitos muy largos y pesados”. Esta situación afectó, entre otras cuestiones, los procesos de capacitación docente previstos en el nuevo acuerdo: “se retrasó mucho el pago a los profesores que dictaron la capacitación a nuestros docentes para los cursos semi-presenciales. Eso implicaba mucho malestar, sobretodo cuando querías convocarlos para realizar otras acciones de capacitación”⁵⁶.

Por otra parte, Pintos y su equipo detectaron serios problemas de falta de información, hecho que afectaba directamente el conocimiento que la DEA y el Ministerio de Trabajo de la Nación tenían sobre el avance del componente en términos de cantidad de beneficiarios incorporados. Así se expresaba un asesor del Ministerio: “el convenio previó avances parciales de cumplimiento de metas, y de acuerdo con esos avances, se producían las erogaciones. El indicador fuerte para ver el cumplimiento de las metas era la existencia de beneficiarios cursando (...). Pero se encontraron serias limitaciones en la verificación...; el soporte informático de la DEA para registrar eso era casi artesanal, por lo que tuvimos información mala y a destiempo, tanto ellos como nosotros, de lo que ocurría en cada uno de los ciento treinta y cuatro municipios y sus mil trescientas localidades y dos mil ochocientas escuelas. El sistema de información era lento, precario y con muchas inconsistencias: había listados dobles, listados que se contradecían por ser manuales, etc.”⁵⁷. Fue en este marco que el Ministerio se comprometió a desarrollar un software que pudiera resolver este problema. Pero el software no fue desarrollado durante los meses que quedaban hasta fin del 2003 debido a que las áreas informáticas del Ministerio se encontraban sobrepasadas con otras tareas.

⁵⁶ Entrevista 4

⁵⁷ Entrevista 1

Entre tanto, el proceso de las Mesas de Cogestión no se vio influido por este nuevo convenio más que en algunas acciones de capacitación realizadas en cinco municipios para fortalecer el proceso iniciado. Claramente, lo que más afectó la marcha del Componente y de las mesas fue el proceso electoral, tanto provincial como municipal, que se vivió en el mes de septiembre de 2003. Esta situación, que tiñó con un manto de incertidumbre al Componente -esta vez en la provincia-, se estabilizó hacia finales de noviembre, momento en el cual comenzaron a asumir las autoridades electas.

Uno de los primeros impactos del cambio de autoridades provinciales fue la división del MDH en dos nuevos ministerios y la renuncia de los funcionarios con los que la DEA había trabajado hasta ese momento. Si bien desde comienzos de año el MDH había reducido su atención al Componente, con aquel hecho se materializó la desaparición de uno de los socios provinciales en la implementación del Componente. Esta situación obviamente descargó sobre la DEA toda la tarea de avanzar en el trabajo de conformación y consolidación de las Mesas de Cogestión. La DEA se vio entonces sobrecargada de trabajo, haciéndose evidente a sus miembros la falta de otros actores especializados que aportarían a la implementación del Componente: “la DEA no podía estar en *la misa y en la procesión*. Nosotros necesitábamos de otros actores”⁵⁸.

Las elecciones municipales afectaron el funcionamiento de las mesas, debido al cambio de autoridades en los gobiernos municipales. Dado el recambio de funcionarios, los funcionarios de la DEA tenían interlocutores distintos con los cuales debían comenzar nuevamente todo un trabajo de información y negociación para la operación del Componente. La situación se mantuvo igual allí donde la mesa venía funcionando y no se dieron cambios a nivel del gobierno municipal. En esos casos, la DEA pensaba que “se contaba con cuatro años más para intentar consolidar el trabajo de las Mesas. En otros casos, se tuvo que arrancar de cero. “El problema en este último caso es que tardás dos meses en enterarte si el nuevo intendente va a querer o no trabajar con vos, en discutir si los beneficiarios del PJyJ pueden o no ingresar el Componente, si la educación es un derecho o no”⁵⁹.

Hacia finales de noviembre, y tal como había sido previsto en el convenio firmado de agosto, el Ministerio de Trabajo decidió encargar una evaluación externa del Componente. Siendo la primera, esta evaluación tenía como objetivo central la identificación, descripción y análisis de los problemas que estaban incidiendo en la calidad del Componente en la Provincia de Buenos Aires. Tanto el Ministerio de Trabajo como la DEA estaban interesados en contar con información integral sobre la marcha del Componente para la toma de decisiones y en disponer de recomendaciones específicas para el rediseño de la política para la implementación durante el año 2004.

El Ministerio contrató a la Universidad de General Sarmiento para que evaluara la calidad de los servicios de formación y de los procesos de enseñanza-aprendizaje en el marco del Componente, la calidad de sus procesos de gestión y realizara también un estudio sobre el impacto de la política en los destinatarios. Para esto último se analizaría la

⁵⁸ Entrevista 4

⁵⁹ Entrevista 5

perspectiva de los beneficiarios y de los docentes que estaban en contacto directo con ellos.⁶⁰

A comienzo de diciembre del 2003, las autoridades del Ministerio y de la DEA reconocieron que la cantidad de beneficiarios incorporados era muy inferior a lo establecido en las metas, por lo que comenzó a discutirse una prórroga de las mismas. A finales de diciembre tomaron finalmente la decisión de trasladar las metas correspondientes al año 2003 hasta diciembre de 2004.

II. Análisis del caso

A lo largo de las páginas anteriores hemos narrado el proceso vivido por un conjunto de organismos públicos que, ubicados en diversos niveles del Estado y dedicados a políticas sectoriales diversas, se asociaron para implementar el Componente de Formación para los beneficiarios del Plan Jefes y Jefas de Hogar desocupados en la provincia de Buenos Aires. Aunque la iniciativa surgió a instancias del actor Nacional, los actores provinciales involucrados mostraron inicialmente voluntad e interés en sumarse a ella. Cada uno se comprometió a realizar un aporte específico, contando para ello con estructuras especializadas y financiamiento. Pero la red intergubernamental evidenció algunas debilidades en su estructuración y se vio sometida a múltiples condicionantes externos e internos que afectaron seriamente su desempeño.

¿Cómo se estructuró la red? ¿Cuáles fueron sus principales debilidades? ¿Por qué la voluntad inicial de los actores, las estructuras especializadas y la existencia de recursos no resultó suficiente para alcanzar un mejor desempeño del accionar interorganizacional desplegado? ¿Qué otras condiciones hicieron falta? ¿Cuál fue el impacto de la estructuración en el desempeño de la red? ¿Cuáles fueron aquellos condicionantes? Para poder dar respuestas a estas preguntas, en esta sección realizaremos, en primer lugar, un análisis del proceso de estructuración de la red bajo estudio y posteriormente nos centraremos en el análisis de la operación a través de la cual dicha red implementó el Componente de Formación.

El proceso de estructuración de la red

Como mencionamos en la introducción a este trabajo, la estructuración de una red interorganizacional es un proceso que conduce a la conformación de un campo de acción integrado por actores organizacionales independientes, entre quienes se da un proceso de distribución de tareas y de articulación destinado al logro de determinados objetivos de política compartidos.

⁶⁰ Informe final de evaluación del proceso de diseño e implementación del Componente de Formación del Programa Jefes y Jefas de Hogar (UNGS-Ministerio de Trabajo). Año 2004

Para analizar la estructuración de la red es importante detenernos en las intenciones que estimularon a los actores involucrados a incorporarse a ella. En este sentido es claro que, más allá de que la red se conformó con la expectativa de mejorar las posibilidades de empleo de personas desocupadas y que éste fue un objetivo de política compartido por sus integrantes (MTA, DEA y MDH), los actores involucrados persiguieron también objetivos particulares. Cada uno de los integrantes de la red identificó en ella un conjunto de oportunidades relacionadas con la posibilidad de satisfacer intereses propios. La existencia de tales oportunidades constituyó un poderoso estímulo para asociarse, por lo que resulta importante entonces identificar cuáles fueron dichas oportunidades. Para ello apelaremos al marco conceptual propuesto por E. Bardach (2000) para el estudio de las prácticas gerenciales en el ámbito público. Algunas de estas prácticas, sostiene el autor, llaman la atención porque permiten sacar provecho de alguna oportunidad latente para generar valor público a bajo costo, mediante la puesta en marcha de un método específico de acción. En nuestro caso, y asumiendo a la red como una práctica gerencial, nos preguntamos: ¿cuáles fueron las oportunidades para la creación de valor público que identificó cada organismo público en la estructuración de la red destinada a la implementación del Componente de Formación del PJyJ?

Las oportunidades surgidas con la conformación de la red

Para Bardach, las oportunidades son aquellas situaciones que potencialmente pueden generar valor público de manera poco costosa. En este sentido, y tomando la noción de valor público de Moore (1998), señala que la generación de bienes y servicios considerados valiosos por los ciudadanos exige incurrir en costos debido, por ejemplo, a los recursos y al tiempo que demandan y a la pérdida de libertad individual que el ejercicio de la autoridad pública usualmente supone. Bardach argumenta que algunas situaciones tienen la virtud de disminuir drásticamente dichos costos, esto es, encierran la potencialidad latente de generar valor público a bajo costo. Tales situaciones son consideradas oportunidades.

A partir del caso narrado en esta investigación podemos señalar que los organismos firmantes de los convenios (el MTA, la DEA y el MDH) identificaron un conjunto de oportunidades que les sirvieron como estímulo para asociarse e implementar el Componente. Para el Ministerio, la asociación con la DEA y el MDH constituía la posibilidad de lograr que los beneficiarios del PJyJ tuvieran una alternativa de formación que gozara de certificación oficial. Al mismo tiempo, apoyar con financiamiento a los establecimientos educativos dependientes de la DEA sería una clara posibilidad de generar valor público, dado que allí asistían, no sólo los beneficiarios del PJyJ, sino también todos aquellos adultos de la provincia que querían completar sus estudios o aprender algún oficio. Además, asociándose con los organismos provinciales, el actor nacional podría contribuir a morigerar, en alguna medida, la crisis en la que se encontraba la provincia, pues se generaría una nueva alternativa para la inclusión de quienes quedaron sin empleo durante el momento más difícil de la misma.

De esta manera, y utilizando la tipología de oportunidades desarrollada por Bardach⁶¹, el actor nacional visualizó dos tipos de oportunidades en la conformación de la red: En primer lugar, asociándose con la DEA y con el MDH tendría la oportunidad de complementar actividades para poder alcanzar los objetivos de política, en la que cada uno aportaría una actividad específica y complementaria entre sí: financiamiento el MTA, formación la DEA y apoyo territorial el MDH. En segundo lugar, la red le permitiría cumplir funciones múltiples, en la medida en que los beneficiarios del PJyJ obtendrían una formación con certificación oficial, se fortalecerían los establecimientos educativos para el resto de la comunidad y, además, se generaría un paliativo adicional para la crisis que vivía la provincia

¿Cuáles fueron las oportunidades que los actores provinciales visualizaron? A la DEA, la asociación con el MTA y con el MDH le daría la oportunidad de complementar actividades para cumplir con su papel en el marco del Componente -recibiría dinero del Ministerio y apoyo del MDH en su trabajo con los municipios. Con ello, podría salir del estado vegetativo en el que se encontraba, promover los cambios necesarios para lograr reorganizar sus jerarquías y brindar así una mejor formación. Por su parte, el MDH observó que asociarse al Componente era importante para la política de desarrollo local que estaba adelantando en el territorio provincial. En este sentido, apoyando al Componente contribuiría a hacer viable su proyecto individual vinculado con dicha política.

Podemos concluir que la asociación entre los diversos organismos gubernamentales centralmente involucrados en la implementación del Componente fue posible gracias a que encontraron en ella un conjunto de oportunidades que actuaron como claros incentivos: complementariedad de actividades, funciones múltiples y aprovechamiento de aspiraciones individuales. Al mismo tiempo, resaltamos que el funcionamiento conjunto y articulado de aquellos organismos gubernamentales pasó a constituirse en una condición necesaria para el aprovechamiento de las oportunidades en juego, en la medida en que cada uno tenía el control exclusivo sobre algún recurso estratégico para el Componente (dinero, recursos humanos, contactos territoriales, entre otros).

Identificadas las intenciones -en términos de oportunidades- que incentivaron a actores nacionales y provinciales a conformar una red, resulta necesario ahora analizar el desarrollo de dos procesos centrales en la estructuración de este campo de acción colectiva: por un lado, el proceso de “división del trabajo” o “diferenciación”, en el que se definen qué actividades hay que hacer y quién debe hacerlas. Por otro lado, el proceso de “coordinación” o de “integración”⁶², a partir del cual se procura que las diversas partes involucradas articulen su esfuerzo en pos de la concreción del objetivo de política para la cual se asociaron.

⁶¹ Bardach identifica nueve tipos de oportunidades genéricas relativas al ámbito de desarrollo social: genera subproductos de las aspiraciones individuales, complementariedad de actividades, aprovechamiento de procesos de desarrollo, intercambio, desempeño de funciones múltiples, inclusión de participantes no tradicionales, racionalización, dar vueltas a las ideas y aprovechar la capacidad subutilizada (Bardach, 2000).

⁶² División y coordinación de trabajo, en términos de Mintzberg (1993) y Diferenciación e Integración en términos de Lawrence y Lorsch (1987)

La división del trabajo

En la red que estamos analizando, las actividades que se debían realizar y quién debía realizarlas fueron puntos explicitados en los convenios firmados. Dentro de lo que se concibió y asumió como una tercerización del servicio educativo, el financiamiento del Componente quedó a cargo del Ministerio, en tanto que los cursos serían implementados por la DEA, apoyada por el MDH en la tarea de promover el Componente entre los gobiernos municipales. Cabe señalar además que la DEA asumió el monitoreo del Componente y la responsabilidad de rendir cuentas por los fondos utilizados en los establecimientos. Esto significa que el diseño de la red tuvo en cuenta las funciones y los actores que eran necesarios para el funcionamiento de una de las piezas centrales del Componente: la gestión de la oferta educativa para los beneficiarios. Sin embargo, pareció no contemplar, al menos con la misma claridad que para la oferta, las funciones necesarias y los actores claves para la otra pieza central del Componente: la gestión de la demanda educativa. En efecto, la red no comprometió a un actor que era clave para la organización de la demanda: los gobiernos municipales que controlaban los listados de beneficiarios del PJyJ⁶³. Así, la demanda educativa, recurso fundamental para la implementación del Componente, quedó fuera del control de los integrantes de la red y presa de la voluntad de estos actores que la red no comprometió y a los que asignó un lugar periférico.

¿Por qué los gobiernos municipales no fueron incluidos en los convenios firmados? Firmar convenios con todos los municipios existentes en la provincia (recordemos que son 134) constituía un claro obstáculo para el inicio del Componente, dada la complejidad y diversidad de intereses involucrados. La inclusión de los municipios hubiera requerido un tiempo de negociación incompatible con la necesidad del actor nacional de cumplir con su responsabilidad en el marco del PJyJ y de brindar alternativas que apaciguaran el estado de crisis que vivía la provincia en el 2002. La red tampoco logró desarrollar incentivos adecuados para estimular el compromiso del actor municipal, tarea crítica toda vez que, como surge del relato, este actor evidenció mayor predisposición hacia la contraprestación laboral que hacia la formativa y una clara inclinación hacia el manejo político de los beneficiarios en forma directa o a través de los coordinadores que actuaban en su territorio.

Otra pregunta importante es si se tuvo en cuenta o no la capacidad operativa de los actores involucrados para cumplir con los compromisos que asumieron. Como se observó en la primera parte de este trabajo, tanto el Ministerio como la DEA evidenciaron claros inconvenientes para poder cumplir con sus respectivos papeles. El primero no pudo garantizar que los recursos llegaran en el momento oportuno, lo cual resultó en que muchos cursos no contaron con los insumos necesarios para funcionar y en que los establecimientos se vieron obligados a apelar a fuentes alternativas, cuando ello les fue factible. Es decir, no se tuvo en cuenta que los circuitos burocráticos nacionales no eran aptos para responder a la dinámica requerida para financiar a cada uno de los establecimientos involucrados en el componente. Por su parte, la capacidad operativa de la DEA era claramente débil y precaria en términos tecnológicos, de procedimiento, estructurales y de recursos humanos. En realidad, más que apoyarse en las fortalezas organizacionales de la DEA, la red se

⁶³ Agranoff y McGuire (1999 16:1) señalan que una de las primeras actividades de la gerencia de redes es la selección de los actores apropiados.

constituyó en una oportunidad para intentar alcanzarlas. Asimismo, las dificultades que tenían sus sistemas de información afectaron fuertemente la calidad y oportunidad de la misma y con ello el cumplimiento de la función de monitoreo del Componente. En este sentido, el Ministerio tampoco pudo contar con un dato que consideraba clave para evaluar el desempeño del Componente: la cantidad de beneficiarios del PJyJ que ingresaban al mismo.

En conclusión, dos hechos críticos caracterizaron al proceso de división del trabajo: por un lado, la exclusión del actor municipal de la red, en tanto actor relevante para la implementación del Componente, y las grandes debilidades operativas de los actores involucrados, las cuales entrabaron la posibilidad de cumplir con los compromisos asumidos.

La coordinación del trabajo

El proceso de coordinación adquiere una particular relevancia en las redes, en la medida en que se trata de asociar a un conjunto de actores organizacionales independientes, cada uno portador de objetivos, prácticas, contextos, historias y culturas diferentes. Debe tenerse en cuenta también, que el proceso de división del trabajo impone una fuerza centrífuga en el campo de acción colectivo que sólo puede ser contrarrestada si se realizan convenientemente las tareas de coordinación. Esta fuerza hace posible entonces articular los aportes especializados de cada actor, facilitar los intercambios entre ellos y mantener en claro los objetivos del conjunto.

En relación con este proceso, la falta de un diseño integral de la coordinación para el funcionamiento del Componente promovió la conformación de un esquema fragmentado que articuló a los integrantes de la red en diversos niveles: un primer nivel vinculó al actor nacional con los provinciales; un segundo nivel se dio al interior del sistema de educación de adultos, vinculando la instancia central de la DEA con los inspectores educativos. Por último, un tercer nivel vinculó a la DEA con funcionarios municipales (véase el Anexo II).

Con respecto al primer nivel de articulación cabe señalar que los actores firmantes de los convenios -MTA, DEA y MDH- no crearon un ámbito de coordinación que tuviera injerencia sobre el desempeño del conjunto. La poca interacción que hubo en este nivel se estableció básicamente entre el MTA y la DEA, y eventualmente, entre esta última y el MDH. Estos contactos estuvieron destinados a atender cuestiones coyunturales, por ejemplo, el reclamo de la DEA a la Nación por el envío de fondos o el reclamo de información de la Nación a la provincia sobre los beneficiarios que se incorporaban al Componente.

El segundo nivel de articulación, esto es, el que se dio al interior del sistema educativo entre la conducción de la DEA y sus inspectores, ya existía cuando se conformó la red y funcionaba en el marco de la tradición burocrática presente en el sistema educativo. Tuvo un funcionamiento regular y permitió poner en contacto a las autoridades de la DEA con la marcha del Componente en los diversos establecimientos y territorios municipales. Asimismo, constituyó el espacio en el cual los inspectores jefes recibían las directivas que debían trasladar a los establecimientos en procura de su implementación.

El tercer nivel de articulación, y punto de contacto entre los actores provinciales y los municipales, se llevó adelante en el marco de las Mesas de Cogestión, en las cuales se encontraron principalmente representantes de la DEA (los inspectores y los directivos de los establecimientos) y funcionarios municipales responsables del Plan Jefes y Jefas en el municipio. Este espacio, no previsto en el diseño original del Componente pero incorporado a instancias de la DEA, buscaba constituir un vínculo entre ésta y el municipio que permitiera resolver las acciones de selección de cursos a dictar y de convocatoria e inscripción de los beneficiarios del PJyJ. Este nivel de articulación evidenció un desempeño muy limitado e irregular, pues dependía en gran medida del compromiso y las habilidades negociadoras de los inspectores educativos para conseguir involucrar al actor municipal. Éste último, con una visión contraria a la contraprestación formativa y sin incentivos para adherir a los objetivos del Componente, encontró en las Mesas de Cogestión el único espacio de participación dentro del marco de la red intergubernamental.

En este esquema de coordinación fragmentada, cada uno de los involucrados tuvo que enfrentar de manera individual los problemas y amenazas que le planteaba la implementación del componente, pues no se promovió el desarrollo de un flujo de cooperación que permitiera ir desbloqueando o resolviendo tales problemas o amenazas. Este flujo se hubiera podido lograr mediante, por ejemplo, la reingeniería de los procedimientos que no funcionaban (los problemas de información, o de los procesos de convocatoria e inscripción de beneficiarios del PJyJ), la búsqueda de nuevos aliados que potenciaran el desempeño de la red (frente a la salida del MDH), la amortiguación de los impactos que produjo el contexto (por ejemplo, las elecciones nacionales y municipales), el aprovechamiento de sinergias (entre los niveles nacional, provincial y municipal para el desarrollo de proyectos de desarrollo local que permitieran reorientar los cursos o para aumentar la cantidad de beneficiarios inscriptos en el Componente), o la promoción de una visión común respecto de la importancia del Componente (por ejemplo, la importancia que los beneficiarios estudiaran y se capacitaran)⁶⁴.

A la situación descrita contribuyó la ausencia de sistemas que permitieran la generación y provisión de información oportuna y válida para la toma de decisiones y que facilitaran el flujo de las directrices e instrucciones operativas que eran esenciales para el funcionamiento de la red. Esta ausencia no favoreció la integración de los actores involucrados, ni la articulación con los beneficiarios actuales y potenciales del Componente.

Se desarrolló entonces un esquema de coordinación que dio lugar a una red débilmente acoplada⁶⁵, en la cual cada integrante desempeñaba su papel sin estar al tanto de lo que hacía el resto, e incluso, muchas veces desconociéndolo. En este sentido, más allá de que se dieran diversos niveles de vinculación entre las partes, lo que no se diseñó ni se dio en los hechos fue un esquema de gestión a través del cual se integrara el conjunto de los actores de la red y se permitieran mayores niveles de certidumbre y estabilidad en el desempeño del Componente. En otros términos, podríamos decir que hubo red pero no

⁶⁴ Al respecto, sugerimos la lectura de Klinj, E. y Koppenjan, F. Public Management and Policy Networks. Public Management Vol. 2 Issue 2 2000 135-158.

⁶⁵ Weick, K. (1976) Educational organizations as loosely coupled systems. Admin. Sci. Quart. 21:1-19.

hubo quien la gestionara⁶⁶ como un todo integrado, guiando su desempeño con una visión integral de conjunto. Al mismo tiempo, la falta de compromiso de los actores claves para la implementación del Componente no fue subsanada con el desarrollo de estrategias que permitieran revertir esa situación, generando, por ejemplo, nuevos aliados. Así, los beneficiarios del Componente podrían haber constituido un actor clave para promover el compromiso municipal y ponerle límites a los manejos oportunistas de los que fueron víctimas.

A partir de lo desarrollado en este análisis, podemos concluir que el proceso de división del trabajo que se dio en la red y la manera en la que éste se coordinó permitieron sacar sólo un provecho menor o nulo del conjunto de oportunidades existentes en torno a la misma. La red no integró a todos los actores relevantes para el funcionamiento del Componente, no evaluó su capacidad para cumplir con sus papeles, estableció un esquema débilmente acoplado de coordinación y no contó con un sistema adecuado de incentivos ni con un mecanismo de gestión pensado para el conjunto de la red. Todo esto redujo significativamente las posibilidades de aprovechar las oportunidades visualizadas por los actores en torno a la estructuración de la red intergubernamental.

Si bien el MTA pudo mostrar que cumplía con su papel al haberse asociado con los actores provinciales y haber puesto en marcha el Componente, la baja cantidad de inscriptos en los cursos y su falta de actualización constituyeron indicadores de su bajo desempeño. Esta situación, que trató de ser revertida con la firma del segundo convenio, hizo del Componente una contraprestación marginal en el marco del PJyJ. Por otra parte, los problemas organizativos y burocráticos que evidenció el MTA en el financiamiento de los establecimientos no permitieron el fortalecimiento del sistema educativo de adultos sino que, en muchos casos, agudizó su estado de precariedad dado que éste tuvo que atender más gente con los recursos de siempre.

Para la DEA, el Componente significó un claro estímulo para comenzar su proyecto de transformación y poder salir del estado vegetativo en el cual se encontraba, pues asumiría un papel central en el Componente. Como acciones más claras en este sentido se observan los esfuerzos por reconstruir la línea jerárquica a través de la modificación de la estructura de supervisión y las reuniones sostenidas con docentes y directores de establecimientos para pregonar las nuevas orientaciones que la dirección de la DEA había fijado. Pero el bajo número de nuevos participantes, e incluso la imposibilidad de cumplir con las metas fijadas por ella misma en el segundo convenio, más las serias dificultades que tuvo para

⁶⁶ Como señala O'Toole (1988), la Gestión Intergubernamental (GIG) supone la función de desarrollar, mantener y rediseñar redes para lograr que su implementación sea exitosa. Señala el autor que diferentes investigadores han identificado la función de diversas maneras: E. Bardach usa el término "fixer" para quien asume la responsabilidad de resolver las dificultades de la red y los bloqueos u obstrucciones que surgen durante su operación. Quien cumple esa función debe seguir la implementación a lo largo de la cadena interorganizacional y asignar responsabilidades cuando ocurren retrasos. Su labor debe ser muy valorada cuando la red esta estructurada como una línea de montaje. Por otro lado, cuando la red consiste en una serie de vínculos de interdependencia recíproca, esta función deberá facilitar intercambios a partir de desarrollar habilidades diplomáticas que involucren persuasión y resolución de conflictos. Por su parte, L. O'Toole habla de "facilitadores", y señala a aquellos actores de la red estratégicamente situados que actúan como agentes claves en la implementación de la política que la red promueve. Por último, señala que M. Mandell, refiriéndose a quien cumple esa función, habla del "corredor multilateral". O'Toole, L. (1988) Strategies for intergovernmental management: implementing programs in interorganizational networks. *International Journal of Public Administration*. 11(4), 417-441.

constituir las mesas de cogestión y lograr que éstas cumplieran con los papeles críticos que se les había asignado limitaron seriamente el alcance de los cambios perseguidos. Esto último fue evidenciado por las dificultades que tuvo para reorientar la oferta tradicional de cursos del sistema de educación de adultos.

En cuanto al MDH, su asociación con otros actores en el marco del Componente no le permitió sacar provecho de la oportunidad para implementar su proyecto de desarrollo local, toda vez que el Componente tuvo muy bajo impacto y que la posibilidad de trabajar en todos los municipios se vio seriamente limitada por cuestiones políticas. Además, el cambio de prioridades que vivió a comienzos del 2003 le implicó dejar de lado cualquier expectativa que pudiera haber tenido con el Componente.

En conclusión, podemos señalar que el esquema de coordinación que se desarrolló en la práctica impidió aprovechar adecuadamente la posible complementariedad de las actividades entre los diversos actores involucrados en la red, dado que primó el accionar individual de cada uno de ellos sobre el del conjunto. A ello contribuyó la falta de un diseño de comunicación integral como herramienta destinada a fortalecer la integración entre los involucrados. En este sentido, los procesos de división y coordinación del trabajo que se dieron no permitieron desarrollar la cooperación entre ellos, dando pie a que cada uno hiciera lo que tenía que hacer y lo hiciera por su cuenta. De esta manera se perdió una oportunidad de crear mayor valor público a partir de la cooperación intergubernamental. En esto entendemos que influyó la estructura federal de Estado, la cual preconiza que cada nivel estadual debe guardar un fuerte celo por preservar sus niveles de autonomía con relación al resto de los niveles.

Análisis del desempeño de funciones gerenciales⁶⁷

La red intergubernamental que aquí estudiamos puede ser considerada como una práctica gerencial, esto es, como un método específico que los gerentes sociales utilizan para enfrentar situaciones problemáticas referidas al campo de desarrollo social y/o desempeño de las organizaciones y programas sociales de los cuales se esperan determinados resultados valiosos. Para el estudio de las acciones que componen una práctica gerencial, Bardach sugiere que se preste atención a las funciones que dichas acciones desempeñan. En este sentido, las prácticas gerenciales dan lugar a la realización de una serie de acciones que pueden ser asociadas a un conjunto de funciones gerenciales, ya sean de Desarrollo de estrategias, de Implementación de estrategias o de Evaluación⁶⁸.

En este análisis proponemos examinar la operatoria de la red intergubernamental; esto es, explicaremos las acciones adelantadas “en términos de su efectividad o capacidad para lograr o no las decisiones, compromisos, conductas o cambios organizativos previstos en su diseño” (Barzelay y Cortázar, 2004). El análisis propuesto parte del supuesto según el cual las acciones que integran una práctica gerencial son en parte el resultado del diseño que les dio origen, del conjunto de acontecimientos inmediatos (situación en movimiento)

⁶⁷ Tomaremos como fuente para este análisis: Barzelay y Cortázar (2004).

⁶⁸ Como señalan Barzelay y Cortázar, esta tipología de funciones gerenciales se nutre de la literatura gerencial y de la específicamente enfocada en la gerencia estratégica.

en el que los actores que las llevan adelante se ven involucrados y del contexto más amplio integrado por factores políticos, institucionales, ideológicos y de políticas públicas. Se configura así un esquema que permite establecer las interacciones entre acciones, situación en movimiento, diseño y contexto, con lo que se facilita una explicación integral del proceso de desarrollo y funcionamiento de la práctica bajo estudio.

Las tablas que se presentan en esta sección fueron construidas para ayudar a explicar de qué manera los elementos constitutivos del *diseño* de la práctica y del *contexto* en el cual ésta debió operar influyeron en las acciones de los actores involucrados o fueron influidos por dichas acciones. En la Tabla 1 analizamos el *diseño* de las funciones teniendo en cuenta tres elementos centrales: en primer lugar, las ideas orientadores, esto es, las ideas que comparten los diseñadores en relación con el problema social a enfrentar, con el tipo de intervención adecuado, con las formas de organización y trabajo más adecuadas o con las responsabilidades que les cabe a los actores involucrados con el problema a enfrentar. Segundo, los dispositivos organizacionales, es decir, aquellas instancias organizacionales y reglas que permiten y regulan la intervención de los distintos actores implicados en el proceso de toma de decisión. Por último, los eventos estructurados, que son aquellos eventos programados que dan forma a la experiencia que tienen los actores con respecto a la práctica. Pueden referirse al ciclo global de actividades que componen la práctica o a las tareas puntuales que conforman una actividad específica.

Por su parte, la Tabla 2 nos ayuda a analizar la influencia del *contexto* en las funciones desempeñadas por la red, teniendo en cuenta tres factores contextuales considerados críticos: los sistemas institucionales, esto es, las regulaciones e instancias relativas al sistema político, al sistema gubernamental y a los subsistemas de política pública. En segundo lugar, las ideas relevantes en el contexto, como por ejemplo, las ideologías políticas acerca del ámbito de acción pública o las representaciones colectivas sobre problemas sociales. Por último, los acontecimientos políticos, tales como la rotación de cargos públicos, la evolución de la agenda de gobierno o de sectores específicos, las formas que adquiere la competencia electoral o las preocupaciones relevantes para la opinión pública.

En ambas tablas se analiza la influencia que cada uno de los elementos arriba presentados tuvo sobre las funciones desempeñadas por la red, particularmente, sobre el conjunto de acciones específicas que componen cada una de ellas. Nos centraremos en el análisis de las funciones de gestión operativa y de control de gestión⁶⁹.

La gestión de operaciones

Siguiendo a Cortázar (2004), la gestión de operaciones se refiere al conjunto de actividades que transforman y aplican determinados recursos (capital, materiales, tecnología, habilidades y conocimientos) para generar productos o servicios.

⁶⁹ Estas dos funciones son parte de una función más genérica, la de Implementación de estrategias

A partir del relato presentado en la primera sección de este trabajo, podemos establecer la existencia de tres acciones centrales para la gestión de las operaciones del Componente de Formación: la ejecución financiera de los recursos asignados al Componente, la definición de la oferta de cursos y el proceso de convocatoria e inscripción de beneficiarios. El desempeño de éstas, que se deriva del Relato del Caso, nos permite señalar que la gestión de operaciones llevada adelante en el marco de la red intergubernamental se mostró claramente débil, ineficaz y fragmentada.

En relación con la ejecución financiera del Componente, si bien el diseño estableció un papel central para el MTA, teniendo como idea central fortalecer el sistema educativo estatal provincial, las transferencias de dinero se vieron seriamente dificultadas debido a los procedimientos administrativos altamente centralizados en este Ministerio (en particular, a partir del primer convenio) y a los rasgos característicos de los sistemas institucionales de los gobiernos nacional y provincial: sistemas burocráticos, rígidos y operativamente precarios. A ello debemos agregar que en el proceso de financiamiento participaron instancias que estaban por fuera de la red, como el Ministerio de Economía de la Nación - último eslabón en la cadena de pagos. La crisis económica agudizó este problema, toda vez que sometió a este Ministerio a claras restricciones en cuanto a la disponibilidad de los fondos para transferir a los establecimientos. Esta situación llevó a que los directivos de establecimientos, principales afectados por esta situación, se vieran obligados a postergar el inicio de los cursos o a buscar fuentes alternativas de financiamiento para poder hacer frente a la compra de insumos que les demandaba el dictado de los cursos. Como resultado de estas situaciones, los actores de la red tuvieron un escaso control sobre el manejo financiero en función de los tiempos requeridos por el Componente, lo que hizo, entre otras cosas, que los fondos no llegaran a tiempo para afrontar las tareas requeridas.

Por su parte, para llevar adelante la oferta de cursos y la convocatoria e inscripción de beneficiarios, se dispuso la creación de una instancia de coordinación a nivel del territorio municipal –las Mesas de Cogestión. Teniendo como idea orientadora el dictado de cursos que respondieran a las demandas del mercado laboral local y estuvieran destinados a todos aquellos beneficiarios del PJyJ que quisieran acceder a los mismos, las mesas pusieron de manifiesto la intención de articular la labor de la DEA con la de los gobiernos municipales para implementar el Componente. Mas allá de esta buena intención, y pese a que algunas de las mesas se constituyeron y mostraron algún funcionamiento efectivo, estas instancias se revelaron débiles e impotentes para cumplir con su cometido. Sin duda, la principal razón que explica esta situación fue el no haber asociado al gobierno municipal a la red para la implementación del Componente. De esta manera, las mesas resultaron instancias inadecuadas para resolver ese problema y para procesar la dinámica política local caracterizada por autoridades municipales que favorecían la contraprestación laboral y que manejaban los padrones de beneficiarios del PJyJ ejerciendo un control político sobre los mismos, particularmente mediante las figuras de los coordinadores. Como consecuencia de esta situación hubo una escasa y lenta incorporación de beneficiarios al Componente de Formación y se presentaron problemas para obtener datos sobre ellos, hecho agravado por la precariedad organizacional de los aparatos administrativos municipales.

Al mismo tiempo, la idea de ofrecer cursos orientados en función de las necesidades del mercado laboral local se frustró, por una parte, debido a la fuerte inercia burocrática del sistema educativo que promovió el dictado de cursos tradicionales y evidenció su resistencia a la innovación, es decir, al dictado de nuevos cursos, y por la otra, debido a la inexistencia de estudios de demandas del mercado laboral en el orden local, una traba importante que eliminó la posibilidad de que las mesas pudiesen guiar la selección de cursos y pudieran innovar sobre la oferta tradicional.

Las elecciones municipales fueron procesos que agregaron incertidumbre al funcionamiento de las mesas. Ciertamente, en muchas localidades les quitaron continuidad, debido a que no se sabía si las autoridades municipales electas estarían dispuestas o no a participar en el Componente de formación.

Control de gestión

Las prácticas de control de gestión incluyen las acciones de monitoreo de los resultados de las operaciones, mediante las cuales se busca corregir las desviaciones respecto a los estándares establecidos. Para lograr este cometido, se genera e interpreta información sobre determinadas variables críticas de desempeño, información que permite a los gerentes mantener o cambiar el rumbo de las actividades operativas, procurando que éstas guarden coherencia con la perspectiva estratégica que orienta a la organización.

El monitoreo del Componente durante el primer convenio quedó a cargo de la DEA, quien lo condujo de manera muy precaria e inadecuada debido a dos factores centrales: en primer lugar, por no haber diseñado un sistema que le permitiera generar y suministrar información válida y oportuna para evaluar la marcha del Componente y, en segundo lugar, debido a la obsolescencia e inadecuación de los sistemas de información disponibles en ella, en los establecimientos educativos, en las mesas de cogestión y en los gobiernos municipales. Estos sistemas de información no permitían generar, de manera confiable y oportuna, información sobre un indicador central para analizar la marcha del Componente, como era la cantidad de beneficiarios inscritos.

En consecuencia, el conocimiento de lo que sucedía en la ejecución del Componente en cada municipio se obtenía mediante las reuniones que la DEA tenía regularmente con todos sus inspectores, quienes describían su estado en reuniones plenarias. Hacia finales del 2003, ya en el marco del segundo convenio, el Ministerio encargó la realización de una evaluación del Componente que permitiera poner en claro su estado, con base en una serie específica de indicadores que había establecido dicho convenio para este efecto.

En conclusión, la red intergubernamental bajo estudio nos muestra la existencia de una práctica gerencial que, a pesar de contar con ideas relevantes que orientaron su conformación, evidenció serias falencias en el desempeño de las funciones que debía desarrollar. Ellas encuentran su origen en el diseño inadecuado de los dispositivos organizativos utilizados y en el impacto desfavorable que tuvieron sobre las actividades implementadas las particularidades de los sistemas institucionales vigentes y de ciertos acontecimientos políticos producidos en el contexto. La dinámica desatada por la

combinación de estos hechos dio lugar a un conjunto de acciones que no favorecieron la cooperación entre los actores involucrados en la red. Ello contribuye a explicar el desempeño alcanzado.

Síntesis de las conclusiones del estudio

La experiencia analizada en este trabajo nos revela los esfuerzos de un conjunto de actores estatales por implementar el Componente de formación destinado a los beneficiarios del PJyJ. Pese a que la implementación conjunta del componente dio lugar a una serie de oportunidades para cada uno de los actores comprometidos en la misma, fue poco el provecho que pudieron sacar individual y colectivamente. El proceso de estructuración de la red intergubernamental terminó dando lugar a la conformación de un campo de acción que enfrentó a un conjunto de factores internos y externos que cuestionaron su desempeño, y por lo tanto, su capacidad para convertirse en una práctica inteligente.

Entre los condicionantes internos podemos mencionar los problemas burocráticos y las debilidades operativas de los organismos públicos involucrados, que afectaron el cumplimiento de los compromisos asumidos individualmente y de aquellos que requerían de la cooperación interorganizacional; las inercias organizacionales de dichos organismos, las cuales los mantuvieron atados a una visión individual y no les permitió dar el paso a una visión integral y de conjunto que estimulara y favoreciera la cooperación entre ellos; el compromiso dispar de los involucrados en la red con los objetivos de política perseguidos por ésta, lo que tornó a la misma en un espacio de acción colectiva inestable; la incompleta división del trabajo que dejó fuera a un actor clave para la marcha del componente, los municipios, quienes controlaban la demanda educativa; la débil coordinación del conjunto de la red y, asociado a ello, la falta de una estrategia integral destinada a crear un sistema de información y de comunicación apto para el buen funcionamiento del Componente, lo que tuvo un impacto negativo dentro y fuera de la red.

En cuanto a los condicionantes externos, destacamos, por una parte, a los vinculados con el plano institucional. En este sentido, podemos señalar que el esquema federal de gobierno llevó a que los diversos niveles estatales mantuvieran una actitud de mucho celo respecto de su autonomía frente a los otros niveles. Esto constituyó una clara dificultad para pensar en el desarrollo de estrategias de colaboración, en la medida en que cada nivel era refractario a la participación de otros en sus propias cuestiones. Asimismo, el contexto de crisis económica y social conformó un escenario propicio para tomar decisiones que muchas veces resultaron apresuradas o poco meditadas y que fueron la causa de errores cometidos en el diseño que luego se reflejaron en resultados poco alentadores. Por otra parte, destacamos a los condicionantes políticos, entre los que podemos mencionar a la difícil relación con los municipios, producto de la falta de afinidades políticas con las instancias nacionales o provinciales, o debido a sus preferencias por la contraprestación laboral de los beneficiarios del PJyJ. Asimismo, las elecciones nacionales, provinciales y municipales contribuyeron a perturbar el desempeño del Componente, amenazando la continuidad de los actores involucrados o simplemente retrasando la realización de las actividades previstas.

Tabla 1

Análisis del diseño y del contexto de la práctica de la Red Intergubernamental para el Componente

Función Gerencial	Acciones de la Gestión interorganizacional	Elementos del diseño de la práctica		
		Ideas orientadoras	Dispositivos organizativos	Eventos estructurados
Gestión de operaciones	Financiamiento	- Fortalecer el sistema de educación estatal	- Ministerio Nacional financia establecimientos (1er. Convenio) - Ministerio Nacional financia a la DEA (2do. Convenio)	- Traslados de dinero
	Oferta de cursos	- Cursos que respondan a la demanda del mercado laboral local	- Mesa de cogestión	- Reuniones de la mesa de cogestión
	Convocatoria e inscripción	- Para todos los Beneficiarios del PJyJ que quisiesen realizar la contraprestación formativa	- Mesas de cogestión	- Reuniones de la mesa de cogestión
Control de gestión	Monitoreo	- Monitoreo interno	- Primer Convenio: a cargo de la DEA - Sistema de información - Segundo Convenio: a cargo del Ministerio por sí o a través de terceras Instituciones.	- Generación de información sobre número de beneficiarios (1er. convenio) - Inclusión de diversos indicadores (2do. convenio)

Tabla 2

Función Gerencial	Acciones de la Gestión interorganizacional	Elementos del contexto		
		Sistemas institucionales	Ideas	Acontecimientos Políticos
Gestión de operaciones	Financiamiento	- Procesos altamente centralizados, burocráticos y rígidos, en los niveles nacional y provincial. - Participación de actores ajenos a la red		- Crisis económica
	Oferta de cursos	- Inexistencia de estudios técnicos sobre el mercado laboral local - Sistema educativo provincial fuertemente burocratizado		
	Convocatoria e inscripción	- Control político de beneficiarios del PJyJ por parte del municipio y coordinadores - Gobiernos municipales operativamente precarios	- Preferencias municipales por la contraprestación laboral	- Elecciones municipales
Control de gestión	Monitoreo	- Sistemas de información débiles (carencia de tecnología en la DEA, en los establecimientos educativos y en la mesa de cogestión) - Reuniones de la conducción de la DEA con sus inspectores jefes		

III. Lecciones aprendidas

De lo planteado en la sección anterior se deriva que la experiencia analizada está lejos de ser considerada como exitosa. El desafío reside en poder aprender de sus errores, de manera que los gerentes sociales que se encuentren ante retos similares puedan estar advertidos de las dificultades que supone la puesta en marcha de una red intergubernamental y de los problemas que enfrentaron otros colegas de la región en su búsqueda de soluciones a problemas sociales críticos mediante tal tipo de red. A continuación ofrecemos una serie de lecciones que se derivan del estudio en relación con la estructuración de redes intergubernamentales útiles para la implementación de programas sociales y a los procesos que potencian o deterioran el desempeño de la gestión de tales redes.

- **Las redes intergubernamentales deben incluir a los actores relevantes:** cuando hablamos de actores relevantes nos referimos a aquellos que controlan recursos claves para lograr los objetivos de política que la red pretende alcanzar. En el caso estudiado la red intergubernamental no integró convenientemente al actor municipal, quien controlaba la demanda educativa potencial. Ello debilitó su capacidad para implementar cabalmente el Componente. Para evitar que estas situaciones ocurran, los gerentes sociales deben diseñar una estrategia que permita identificar a los actores relevantes y emprender acciones que los comprometan con los objetivos compartidos que la red pretende alcanzar. Debe señalarse, por otra parte, que no todos los actores relevantes para la red tienen incorporarse al mismo tiempo, por lo que se debe implementar una estrategia de activación selectiva de actores⁷⁰ que permita convocarlos y comprometerlos a medida que el mejor desempeño de la red lo vaya exigiendo.

- **Las redes intergubernamentales deber generar incentivos para los actores relevantes:** poder identificar a los actores claves y activarlos selectivamente es una condición necesaria pero no suficiente para estructurar una red que se pretenda eficaz. Además, es necesario que los actores encuentren en el trabajo cooperativo un conjunto de incentivos que estimulen su adhesión y compromiso con los objetivos de la red. Esto ocurrió tanto con el Ministerio, como con la DEA y el MDH (en un comienzo), pero no con el actor municipal, quien además, mostraba intereses contrarios a los planteados por el Componente -recordemos que fomentaba la contraprestación laboral. Asimismo, debemos tener presente que las redes son espacios colectivos en los que sus integrantes además, desarrollan juegos que les son propios. Este hecho produce una tensión entre lo común y lo particular, lo que demanda de un esfuerzo permanente por evitar que lo segundo se imponga sobre lo primero. Este esfuerzo debe orientarse al mantenimiento y generación de incentivos en pos del trabajo asociado y cooperativo de sus integrantes.

⁷⁰ Para ampliar sobre este concepto sugerimos la lectura de Klinj, E., Koppenjan, J. and Termeer, K. (1995) Managing networks in the public sector: A theoretical study of management strategies in policy networks. Public Administration Vol. 73(437-454).

- **Las redes intergubernamentales pueden requerir de aliados para el logro de sus objetivos:** para que una red pueda alcanzar los objetivos de política que se propone, suele requerir de la participación de actores del contexto en el cual se desenvuelve. Esos actores, sin formar parte de la estructura de la red, pueden constituir apoyos críticos útiles para mejorar y potenciar su desempeño⁷¹. En el caso estudiado, dado que el actor municipal poco se identificaba con los objetivos de política del Componente, hubiera sido interesante promover la participación de los beneficiarios del PJyJ. Su voz hubiera podido ejercer una clara presión para que los gobiernos municipales revaloraran la importancia de la contraprestación formativa, e incluso, haberle puesto límites al control político que éstos les imponían.

- **La estructuración de redes intergubernamentales requiere evaluar las capacidades operativas de los actores involucrados en ella:** para que la red pueda cumplir con sus objetivos, no basta con que diferentes organismos gubernamentales firmen acuerdos en los que fijen objetivos compartidos y expresen su voluntad de cooperación. En las redes, el buen desempeño del conjunto guarda relación directa con la capacidad y la calidad operativa de sus integrantes. De esta manera, además de la necesidad de identificar a los actores relevantes para integrar la red, es preciso evaluar las capacidades operativas de cada uno de ellos según los compromisos que asumen frente al conjunto⁷². El caso analizado nos habla de la realización de esfuerzos para resolver problemas sociales a partir de un conjunto de actores que resultaron operativamente débiles y precarios en cuanto a tecnologías de gestión, circuitos administrativos y estructuras organizativas. Esto limitó seriamente el desempeño de la red intergubernamental.

- **La puesta en marcha de redes intergubernamentales requiere de un avance escalonado:** articular organizaciones diversas y distintas y alcanzar objetivos compartidos no resulta una tarea que produzca resultados instantáneos. Las redes intergubernamentales reúnen actores ubicados en diferentes niveles del Estado y dedicados a políticas sectoriales diversas y, para lograr objetivos compartidos, requieren pasar por un proceso gradual de acoplamiento entre visiones, expectativas, tecnologías, estructuras y contextos diferentes. Por ello es importante establecer una serie de pasos⁷³ en la que la concreción de cada uno se constituya en una condición para dar el siguiente y una contribución a la consolidación y fortalecimiento del funcionamiento conjunto de organizaciones independientes. Esta secuencia también permite ir advirtiendo los obstáculos del funcionamiento interorganizacional y ensayar medidas correctivas a medida que ellos surjan. En el caso estudiado, resultó excesiva la aspiración de que dicha red abarcara los 134 municipios de la provincia de Buenos Aires al mismo tiempo, sin haber desarrollado algunas actividades de trabajo conjunto o efectuado algunas pruebas pilotos que permitieran estimular el desarrollo de la confianza entre los involucrados, mejorar los mecanismos de coordinación, ajustar procedimientos cooperativos, probar ideas, identificar problemas operativos o amenazas contextuales, entre otros temas. Esto hubiera permitido medir la calidad del

⁷¹ Sugerimos la lectura de McGuire, M.(2002) Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It. Public Administration Review, September/October, vol. 62, N° 5.

⁷² Siguiendo a Bardach(1998), es interesante contar con un mecanismo de evaluación que permita un registro sobre desempeño logrado por el conjunto y mejorar los subsistemas operativos y mecanismos administrativos.

⁷³ Sugerimos, en este sentido, la lectura de Bardach, E.(1998) Getting Agencies to Work Together. The practice and theory of managerial craftsmanship. Brookings Institutions Press, Washington D.C. (Cap. 8)

diseño de la propuesta y la viabilidad de implementar el Componente en el conjunto de la Provincia.

- **Una red intergubernamental requiere trabajar sobre su identidad:** la conformación de un espacio de acción colectivo a partir de un conjunto de organizaciones diversas demanda un esfuerzo por reforzar la identidad de dicho espacio, para evitar que las partes primen sobre el conjunto. Participar en la implementación conjunta del Componente no significó que los objetivos de la red estuvieran claramente instalados en cada uno de los organismos que la integraron. Esto fue lo que ocurrió con el MDH, quien aflojó su compromiso con el Componente a comienzos del 2003. El desarrollo de una estrategia de desarrollo y afirmación institucional, que sirva además para reafirmar el compromiso de los integrantes de red, aparece entonces como una condición necesaria para la consolidación de la misma.

- **Una red intergubernamental requiere de una instancia de gestión del conjunto:** las posibilidades de identificar a los actores relevantes y de generar incentivos para los mismos, de evaluar y monitorear sus capacidades operativas, de identificar aliados que potencien el accionar de la red y permitan eliminar obstáculos, de diseñar la mejor estrategia de implementación y de desarrollar y fortalecer la identidad de la red de manera que las partes no primen por sobre el conjunto, sólo pueden ser alcanzadas si la red es capaz de darse un esquema de gestión que tenga al conjunto como preocupación y al logro de sus objetivos como compromiso. En la red intergubernamental estudiada, la falta de coordinación dio lugar a un esquema de funcionamiento fragmentado que obstaculizó el logro de los objetivos propuestos. Las partes primaron sobre el conjunto y éste quedó descuidado, por lo que no se logró diseñar estrategias que permitieran alcanzar esquemas de cooperación más integrados y superar los desafíos contextuales que se enfrentaron, tales como los procesos de recambios de autoridades y de clientelismo político. La necesidad de una gerencia en una red intergubernamental es equivalente a la necesidad de un capitán en un barco: si no lo tiene, el barco va sin rumbo, sin un plan definido de navegación o sin posibilidad de cambiarlo en caso de tormenta. Esa gerencia debe contar con un conjunto de habilidades⁷⁴ para que pueda conducir un proceso que, en el área social, resulta particularmente complejo.

⁷⁴ Para contar con una interesante propuesta en este sentido, recomendamos la lectura de McGuire, M (2002).

IV. Bibliografía

- Agranoff, R. y McGuire, M. 1999. "Managing in network settings". *Policy Studies Review*, 16:1.
- Barzelay, M. y Cortázar, J. C. 2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en gerencia social*. Estudio de caso No. 1. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Bardach, E. 2000. *A practical guide for policy analysis*. London: Chatham House. Parte III: *Smart (Best) Practices Research: Understanding and Making Use of What Looks Like Good Ideas From Somewhere Else* (Traducido al español)
- Bardach, E. 1998. *Getting Agencies to Work Together. The practice and Theory of Managerial Craftmanship*. Washington D.C.: Brookings Institutions Press
- Cortázar, J.C. y Lecaros, C. 2003. *La viabilidad de las prácticas de participación ciudadana en la gestión municipal. El caso del Presupuesto Participativo de Villa el Salvador*. Estudio de caso No. 2. Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Cortázar, J.C. 2004. *Una mirada estratégica y gerencial de la implementación de los programas sociales* (Versión preliminar, estudio de caso del INDES). Washington, D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Fleury, S. 2002. "El desafío de la gestión de redes de políticas". *Revista del Instituto Internacional de Gobernabilidad*. España: Instituto Internacional de Gobernabilidad.
- Hall, R. 1996. *Organizaciones. Estructuras, Procesos y Resultados*. 6ta. ed. Prentice Hall Hispanoamericana, S.A.
- Keast, R., Mandell, M., Brown, K. y Woolcock, G. 2004. "Network Structure: Working differently and Changing Expectations". *Public Administration Review*. Washington D.C., 64 N°3 363-71.
- Klinj, E., Koppenjan, F. y Termeer, K. 1995. "Managing Networks in the Public Sector: A Theoretical Study of Management Strategies in Policy Networks". *Public Administration* Vol. 73 (437-454).
- Klinj, E. y Koppenjan, F. 2000. "Public Management and Policy Networks". *Public Management* Vol. 2 Issue 2 135-158.
- Lawrence, P. y Lorsch, J. 1987. *La empresa y su entorno*. Plaza & Janes Editores.

Mandell M. 1993. "Gerencia intergubernamental: una perspectiva revisada". En Kliksberg, B. (comp.): *Pobreza: un tema impostergable*. CLAD, Fondo de Cultura Económica y PNUD.

Mandell, M. 2001. "Collaboration Through Network. Structures form Community Building Efforts". *National Civic Review*, Vol. 90, N° 3.

Mintzberg, H. 1993. *La estructuración de las organizaciones*. Ariel Económica.

McGuire, M. 2002. "Managing Networks: Propositions on What Managers Do and Why They Do It". *Public Administration Review*, September/October, vol. 62, N° 5.

O'Toole, L. 1988. "Strategies for Intergovernmental Management: Implementing Programs in Interorganizational Networks". *International Journal of Public Administration*. 11(4), 417-441.

O'Toole, L. 1997. "Treating Networks Seriously: Practical and Research-Based Agendas in Public Administration". *Public Administration Review*, Vol. 57, p. 45-52

Sulbrandt, J., Lira, R. e Ibarra, A. 2001. "Redes interorganizacionales en la Administración Pública". *Revista Reforma y Democracia*, CLAD, N° 21. Caracas.

Weick, K. 1976. *Educational organizations as loosely coupled systems*. Admin. Sci. Quart. 21:1-19

Otros documentos consultados

Protocolo Adicional al Convenio Marco entre el Ministerio de Trabajo de la Nación y la Provincia de Buenos Aires. Año 2003.

Resoluciones 4090/02 y 1010/03 de la Dirección General de Escuelas de la Provincia de Buenos Aires.

Informe final de Evaluación del proceso de diseño e implementación del Componente de Formación del Programa Jefes y Jefas de Hogar (UNGS-Ministerio de Trabajo). Año 2004.

Anexo I

Metodología del estudio

La metodología utilizada fue desarrollada en el Segundo Taller sobre Elaboración de Estudios de Casos de Gerencia Social, organizado por el Instituto de Desarrollo Social – INDES - del Banco Interamericano de Desarrollo. Este taller se desarrolló en Washington DC, en Junio-Julio de 2004.

Dicha metodología se orienta al desarrollo de estudios de caso instrumentales, es decir, centrados no tanto en analizar la singularidad de una situación histórica determinada (en este caso, la red intergubernamental para implementación del Componente de Formación del Plan Jefes y Jefas), sino en el análisis de una problemática relevante para el campo de la gerencia social (la gestión de redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales). La experiencia histórica estudiada resulta, en este tipo de investigaciones, una expresión singular de un problema más general de relevancia para la construcción de un campo de reflexión teórica, en nuestro caso, el de la gerencia social. Es por ello que, además de desarrollar preguntas específicas para entender la experiencia analizada, se han planteado preguntas teóricas que constituyen el eje del estudio:

¿Cuáles son los procesos que hacen viable la estructuración de redes intergubernamentales para la implementación de programas sociales?

¿Cuáles son los procesos que potencian o deterioran el desempeño de la gestión intergubernamental?

Para responderlas se plantearon preguntas vinculadas ya directamente a la experiencia:

¿Por qué, a pesar de contar con recursos, apoyarse en estructuras especializadas y no haberse manifestado rechazos a la implementación del Componente, la red intergubernamental evidenció un desempeño poco eficaz?

¿Cuál fue el impacto del proceso de estructuración de la red intergubernamental en el desempeño de la misma?

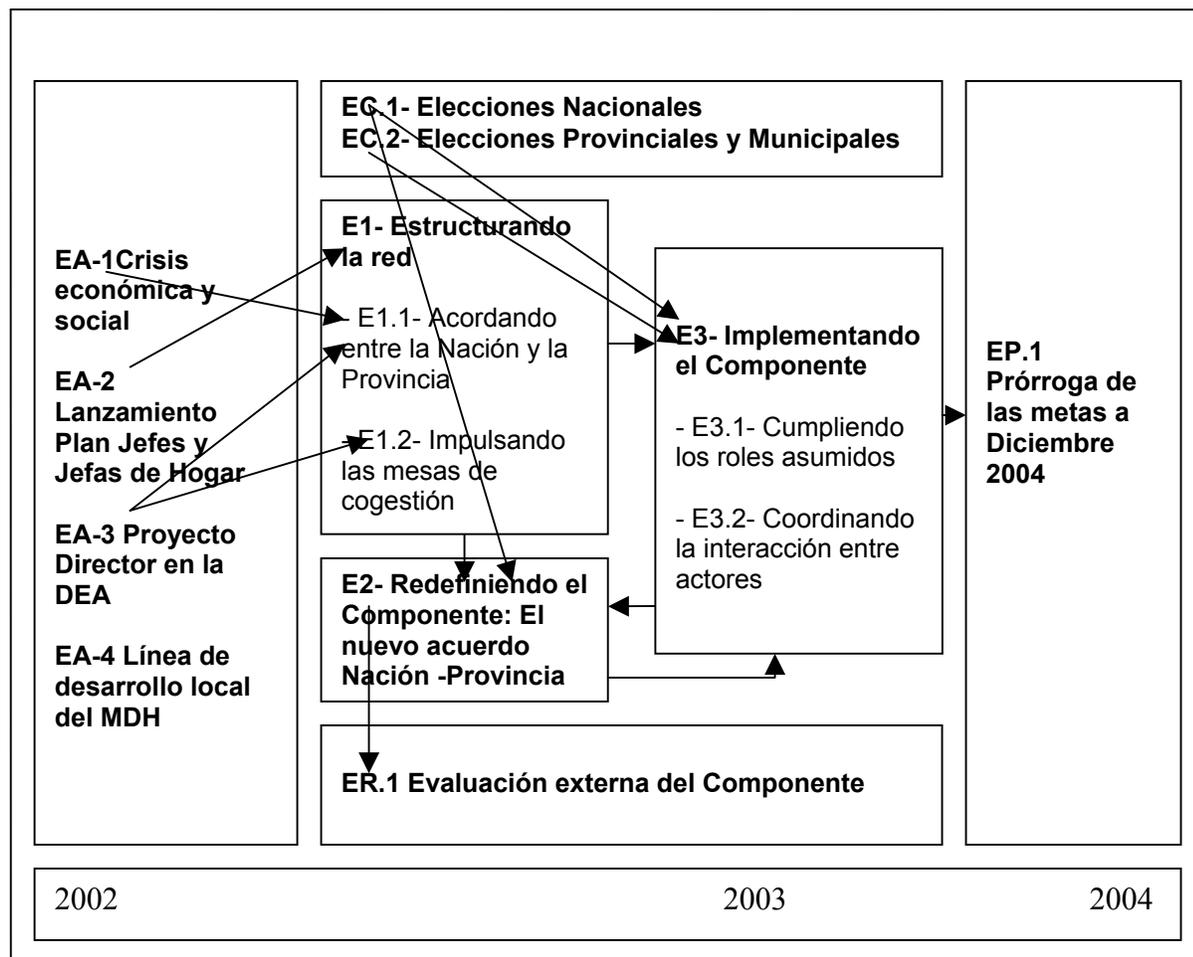
¿Qué procesos generaron oportunidades para fortalecer el compromiso y la colaboración entre las organizaciones involucradas? ¿Se aprovecharon?

¿Cuál fue el impacto en el desempeño de la Red de los mecanismos de coordinación utilizados y qué factores los determinaron?

¿Cómo afectaron la estructuración de la red intergubernamental, las condiciones institucionales, políticas y organizacionales?

Con el fin de responder a estas preguntas, se presentó la evidencia de la experiencia histórica bajo estudio mediante un relato detallado. Dado que nuestro interés era analizar una práctica gerencial entendida como un proceso, la forma narrativa fue elegida como la mejor alternativa para organizar y presentar la evidencia (Abbot, 2001). Siguiendo la propuesta metodológica de Michael Barzelay (2003), se estructuró la narración identificando en el proceso bajo estudio los distintos eventos que se sucedieron en el tiempo. El grupo de eventos relacionados directamente con la estructuración de la red, la redefinición del Componente de Formación y la implementación del mismo, se consideraron como eventos del episodio central. La narración del episodio requería sin embargo recurrir a eventos que no formaban parte del mismo en sentido estricto, pero que constituían el contexto en el cual éste tuvo lugar. Algunos de estos eventos podían ser caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos podían haber ocurrido antes del episodio o durante el mismo. Aquellos eventos que fueron fuente de ocurrencias y tuvieron lugar antes del episodio fueron así caracterizados como eventos anteriores (EA). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias y sucedieron de manera simultánea a los eventos del episodio, fueron caracterizados como eventos contemporáneos (EC). Otro grupo de eventos del contexto a considerar fueron aquellos que eran consecuencia de los eventos del episodio. Aquellos que ocurrieron de manera simultánea al episodio fueron así denominados eventos relacionados (ER), mientras que los que ocurrieron después del episodio, eventos posteriores (EP). El siguiente gráfico muestra la estructura narrativa utilizada para organizar la evidencia del caso y que por lo tanto guió el trabajo de campo, la elaboración de la narración del caso y el análisis de la evidencia.

Estructura narrativa



En el punto I del texto se desarrolla la narración de la experiencia bajo estudio, organizada en función de los eventos del episodio, haciéndose referencia a los demás eventos contextuales cuando ello es necesario para evidenciar vinculaciones que permiten una mejor comprensión de los acontecimientos.

Para obtener información relevante se recopiló material impreso y se realizaron entrevistas narrativas a actores que participaron en el proceso. Considerando los criterios de triangulación de perspectivas y de saturación de información utilizados en la investigación cualitativa, se realizaron un total de 13 entrevistas semi-estructuradas a ex-funcionarios, funcionarios actuales y asesores del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación(3), funcionarios, asesores y docentes de la Dirección de Educación de Adultos y Formación Profesional de la Provincia de Buenos Aires(6), ex-funcionarios del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo de la Provincia de Buenos Aires(1) y funcionarios de municipios de la Provincia de Buenos Aires(3). Se completó la información con la revisión de investigaciones que existen sobre la temática.

El marco conceptual utilizado para el análisis de la evidencia provino de la propuesta de análisis de prácticas inteligentes desarrollada por Bardach (2000), que luego Barzelay (2003) ha retomado para proponer un modelo de análisis funcional de las prácticas gerenciales.

Anexo II

Gestión Intergubernamental

(Coordinación del Componente de Capacitación del Plan Jefes y Jefas de Hogar)

Siglas

MTA: Ministerio de Trabajo de la Nación

DEA: Dirección de Educación de Adultos de la Provincia de Buenos Aires

MDH: Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires

