

# **El entramado de la gestión de la política social para desocupados a nivel local municipal en Tandil post crisis del 2001. Sentidos de su definición y tensiones en su implementación<sup>1</sup>**

---

**Cynthia Terenzio**  
PROIEPS-FCH-UNCPBA

## **Resumen:**

A partir de la década el 90, el trabajo por contraprestación se ha generalizado como requisito de las políticas de asistencia hacia los beneficiarios de planes de empleo. En un contexto de agudización de la desocupación (2001-2003), el municipio de Tandil comienza a hacerse cargo de la implementación de diversos programas de empleo de diferentes niveles gubernamentales que en su concreción implican procesos de contraprestación laboral y educativa. En este sentido, la educación se convierte en una estrategia de legitimación para acceder a la asistencia estatal. Con el presente trabajo, se pretende realizar una aproximación a los sentidos que envuelven la definición de la política social para desocupados a nivel local municipal post 2001, así como señalar las tensiones que emergen en el proceso de gestión e implementación. Descentralización, zonificación territorial, zonificación de planes sociales, intervención en la proximidad, son algunas de las estrategias desplegadas en el nuevo esquema, que constituyen el nuevo orden político y organizativo. En este contexto, las reflexiones están referidas al análisis de una política social específica lanzada en el 2004 denominada "Proyecto de Contraprestación Educativa", dirigida a beneficiarios de programas de empleo.

## **Palabras clave:**

Desocupados - Programas de empleo local municipal - Contraprestación Educativa

## **Abstract:**

Since the 90's, work for consideration has been generalized as a requirement of assistance policies towards the beneficiaries of employment plans. In a context of exacerbation of unemployment (2001-2003), the municipality of Tandil begins to take charge of the implementation of various employment programs at different levels of government that, in their concretion, involve labor and education counterparts. In this sense, education becomes a legitimizing strategy for access to state assistance. With the present work, we intend to make an approximation to the meanings that surround the definition of social policy for the unemployed at local municipal level post 2001, as well as to point out the tensions that emerge in the process of management and implementation. Decentralization, territorial zoning, zoning of social plans, intervention in proximity, are some of the

---

<sup>1</sup> El contenido del presente trabajo forma parte las preocupaciones abordadas en mi tesis de Maestría en Ciencias Sociales cuya preocupación es analizar "La relación entre capacitación y planes sociales de empleo en la ciudad de Tandil en el período 2003-2007". La misma se enmarca en las líneas de indagación desarrolladas por el PROIEPS-FCH-UNCPBA (Programa de Investigación y Estudio sobre Política y Sociedad) "Políticas Sociales, Estado y Sociedad. Análisis de sus relaciones en la Argentina actual, 1980-2005"

strategies deployed in the new scheme, which constitute the new political and organizational order. In this context, the reflections refer to the analysis of a specific social policy launched in 2004 called "Educational Consideration Project", addressed to beneficiaries of employment programs.

**Keywords:**

Unemployed - Municipal employment programs - Educational Compensation

## Introducción

A partir de la década el 90, el trabajo por contraprestación<sup>2</sup> se ha generalizado como requisito de las políticas de asistencia hacia los beneficiarios de planes de empleo. El camino de los gobiernos *"parece orientarse hacia una nueva vinculación entre trabajo y políticas sociales (...) el paso del vínculo entre empleo-protección social hacia un nuevo mix en el que tiene mayor preponderancia el vínculo trabajo asistencia"* (Britos, Fernández Soto y otros: 2006:31). Así, los numerosos programas estatales dirigidos a la población desocupada (en sus distintos niveles nacional, provincial, municipal) han exigido contraprestación laboral y en los últimos años se viene extendiendo la contraprestación educativa. En este sentido, la educación se convierte en una estrategia de legitimación para acceder a la asistencia estatal.<sup>3</sup>

En el marco de las transformaciones contextuales de los últimos años, lo local municipal adquiere mayor protagonismo, mostrando un proceso reconfiguración institucional y nuevas estrategias de gestión en materia de política social. De la mano de procesos de descentralización durante la hegemonía neoliberal, se ha producido lo que Fernández Soto (2012) plantea como *"municipalización liberal"*, que constituye un movimiento específico del Estado, donde se trasladan funciones y responsabilidades desde el Estado nacional a unidades sub nacionales y en un contexto de empobrecimiento e incremento de las necesidades sociales. En este sentido... *"el formato que se promueve es un localismo que "movilice" la sociedad, articulando estrategias institucionales públicas y privadas, y asista en conjunto a los pobres y excluidos"*. (Fernández Soto; 2012; 47)

Así pues, a partir de los procesos de descentralización se modifican las reglas que van a definir el proceso de políticas, reconociendo que como sugieren Chiara y Di Virgilio (2009) *"el orden que regula la práctica de los actores no es ya exclusivamente supralocal"*. En un contexto de agudización de la desocupación (2001-2003), el municipio de Tandil comienza a hacerse cargo de la implementación de diversos programas de empleo de diferentes

---

<sup>2</sup> El trabajo por contraprestación podría ser asimilado a las estrategias de *workfare*; que pueden ser entendidas de acuerdo a Lo Vuolo como *"... aquellas políticas que, en lugar de poner el acento en los 'incentivos' y 'derechos' al empleo, lo colocan en la directa 'obligación' de emplearse como precio a pagar para recibir un subsidio"*. La introducción de programas de *workfare* se produjo en el marco de la reformulación de la asistencia financiera al país por parte de los bancos multilaterales de desarrollo. Citado en Britos y Caro (2002)

<sup>3</sup> Al revisar la variedad de programas diseñados desde el estado nacional, encontramos que hablan de: *"promoción de experiencias calificantes", "mejora de los niveles de inserción laboral", "fortalecimiento de capacidades", "actualización de competencias laborales", "entrenamiento para el trabajo", "formación continua"*; cuya finalidad es elevar la empleabilidad de las personas.<sup>3</sup> Dentro de los programas de capacitación se definen dos componentes: programas de terminalidad educativa y programas de formación profesional.

niveles gubernamentales<sup>4</sup> que en su concreción implican procesos de contraprestación laboral y educativa. Desde la instancia municipal se despliegan distintas estrategias que configuran una trama compleja intergubernamental e interactorial de planes de empleo bajo una modalidad de políticas activas para las personas sin trabajo.<sup>5</sup>

A partir del 2003 -con la asunción del partido radical como gobierno hasta la actualidad- la intervención del estado municipal sobre lo social plantea un nuevo orden, inaugurando nuevos argumentos y definiciones en la gestión e implementación de la política social a nivel local. Descentralización, zonificación territorial, zonificación de planes sociales, intervención en la proximidad, son algunas de las estrategias desplegadas en el nuevo esquema, que constituyen el nuevo orden político y organizativo.

Con el presente trabajo, se pretende realizar una aproximación a los sentidos que envuelven la definición de la política social para desocupados a nivel local municipal post 2001, así como señalar las tensiones que emergen en el proceso de gestión e implementación. Particularmente, las reflexiones vertidas en esta ponencia están referidas al análisis de una política social específica lanzada en el 2004 denominada “Proyecto de Contraprestación Educativa”, dirigida a beneficiarios de programas de empleo.

Las fuentes de información utilizadas en este trabajo son diversas: fuentes documentales institucionales del municipio (publicaciones, archivos, documentos de los proyectos implementados) discursos de funcionarios municipales registrados en diarios locales y entrevistas realizadas a funcionarios y técnicos involucrados en el proceso de diseño e implementación del Proyecto pertenecientes a la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio.

## 1. Aproximaciones conceptuales para pensar la gestión social a nivel municipal

Partimos de pensar el proceso de gestión de la política social en el ámbito local territorial como dinámico, complejo y contradictorio. Para pensar el territorio, es necesario remitirse a la noción de espacio, como realidad material y simbólica. Siguiendo la perspectiva de Catenazzi y N. Da Representacao (2009)- que toman la definición de Lévy y Lussault- *“el territorio es una clase de espacio (...) un conjunto de recursos materiales y simbólicos capaces de estructurar las condiciones prácticas de la existencia de un individuo o de un colectivo social y de informar de vuelta a este individuo y a este colectivo sobre su propia identidad”*.<sup>6</sup> En este marco, el territorio nos remite a analizar tanto las relaciones sociales en el espacio donde se habita, se vive, se produce, como a visualizar las relaciones de poder y los diferentes intereses que allí se articulan.

---

<sup>4</sup> A manera de ejemplos: *Del nivel nacional*: PJDH (Plan Jefes/as de Hogar desocupados y PEC (Programa de Empleo Comunitario ambos a partir de 2002). *Del nivel provincial* (Programa BONUS, Programa Segunda oportunidad y Plan Barrios Bonaerenses a partir del 2000). *Del nivel municipal*: PROMET (Programa municipal de empleo transitorio a partir de 2001); SECOM Subprograma municipal de servicios comunitarios desde 2001).

<sup>5</sup> Para Tandil en el año 2001, el total de desocupados alcanza a 12.431 equivalente a un 25% de la PEA, representando las mujeres el 51,2% de la población desocupada (6.366). El núcleo más duro de desempleados se ubica en la franja de edades que van desde los 15 a los 34 años, representando en conjunto el 52,5% del total de desocupados en el partido de Tandil para el año 2001. Extraído de Fernandez Soto y Tripiana (2009). Asimismo, la cantidad de desocupados con planes sociales ascendía a más de 3.500, pertenecientes a distintos niveles del estado.

<sup>6</sup> En “Acerca de la gestión de la proximidad” (pag. 121) en GESTION DE LA POLITICA SOCIAL. CONCEPTOS Y HERRAMIENTAS.

Intentando pensar la relación entre territorio y gestión de la política social desde una perspectiva de complejidad (en este caso a nivel local) resulta pertinente introducir la noción de entramado. Siguiendo a Chiara y Di Virgilio (2009) los diferentes actores y sus relaciones definen el entramado de intereses vinculado al desarrollo de la política (diríamos en un espacio social singular). Es decir, el marco de recursos, restricciones y resistencias en el que se inscribe el proceso de gestión. El sistema de relaciones que los actores generan se va modificando<sup>7</sup>.

En este sentido, estas autoras sostienen que una perspectiva compleja de gestión contiene una doble dimensión: por un lado verla como *“conjunto de procesos a través de los cuales se articulan (utilizan, coordinan, organizan y asignan) recursos”* (humanos, técnicos, financieros, organizacionales y políticos) que permiten producir satisfactores orientados a hacer posible la reproducción de la vida de la población. Por otro, la gestión debe ser vista como *“procesos que ponen en relación el aparato estatal con la sociedad”, “un lugar privilegiado donde se constituye la demanda”*, espacio de tensión entre la esfera de las necesidades de la población con el ámbito público de su satisfacción. La primera dimensión de la noción de gestión pone el acento en los problemas de eficiencia y eficacia y, la segunda, alude a los problemas políticos, de legitimidad, que tienen lugar en la dinámica de la gestión.

De aquí que *“el reconocimiento y el análisis de la complejidad del entramado en el cual se inscribe la política pública ponen de manifiesto un problema clave de la gestión: la relación saber-acción”*. La densidad y heterogeneidad de sujetos/ actores implicados en el entramado de las políticas hacen que aparezcan otras perspectivas distintas a las del conocimiento técnico que es el que claramente guía/informa las acciones públicas en el momento de la formulación. En este sentido, las perspectivas de los diferentes actores/sujetos involucrados en esta trama, facilitarán u obstaculizarán la puesta en marcha de la política. Distintos argumentos, posiciones, expectativas y recursos entran en juego, en una suerte de transacciones materiales y simbólicas y, generalmente, no sin conflictos.

La noción de entramado como mediación, se inscribe en una perspectiva de gestión en contexto a la que Chiara y Di Virgilio denominan con el concepto de *“Régimen de implementación”*, que de acuerdo a Stoker es aquel que regula las actividades del proceso. Un régimen es un ordenamiento político *“que institucionaliza valores importantes para la toma de decisiones públicas (...) pero un régimen es también, un ordenamiento organizativo”*, que ayuda a definir y a consolidar los valores políticos que les son inherentes. Por lo tanto *“(…) puede ser considerado como un arreglo entre los participantes de la implementación, que identifica los valores que deben acatarse durante ese proceso y un marco organizativo para la promoción de esos valores”* (Stoker: 1989: 375). De este modo, el régimen de implementación *“permite identificar el conjunto de condiciones que regula las actividades comprendidas en una determinada intervención, además de lo establecido previamente desde los programas, normas o políticas en general”*<sup>8</sup>.

Teniendo como guía este marco conceptual, es posible aproximarnos a caracterizar el régimen local de implementación que se va definiendo en el contexto post 2001.

---

<sup>7</sup> Ibid. Cap. II: Conceptualizando la gestión social. (Pag. 76)

<sup>8</sup> Ibid. Pag 64

## 2. Descentralización y zonificación territorial: claves del entramado de la política social municipal post 2001

A fines del 2003, desde el discurso del oficial se planteó el protagonismo del municipio como *“direccionador del proceso de cambio que es necesario iniciar, siendo el responsable del diseño y gestión de políticas públicas y como promotor de la participación social”*<sup>9</sup>. Los principales elementos del proyecto político del flamante gobierno radical de entonces, destacaban la relevancia del *“Municipio como líder y promotor de procesos de desarrollo local sostenible, armónico y equitativo y como constructor de ciudadanía”*. Asimismo, definían el *“desarrollo social como eje transversal de intervención”*.<sup>10</sup>

En los fundamentos de la plataforma política y estandarte de la gestión del gobierno radical estaba la propuesta de **Descentralización y Zonificación Municipal**, presentada como desafío superador. Algunos de las cuestiones identificadas como ejes problemáticos a superar como lastre de las gestiones anteriores eran: **tendencia concentradora; estructura centralizada; articulación débil entre las diversas dependencias municipales, grandes distancias** recorridas por los pobladores para acceder a la oferta de actividades, **profunda fragmentación social y segregación urbana, inequidad en el acceso** a los servicios y equipamiento urbano , **escasas planificaciones** que contemplen la heterogeneidad social, **ausencia de una base de datos** de información socio territorial para la toma de decisiones, **escasa participación** de las organizaciones en la agenda política del gobierno municipal, entre otras.

La propuesta fue planteada como una nueva forma de gobierno de la ciudad, intentando *“brindar respuestas eficaces a los problemas comunitarios mediante un mayor acercamiento entre el municipio y los vecinos”* Desde el discurso oficial se enfatizaba la importancia de...*“pensar un municipio que interactúa permanentemente con las organizaciones y los vecinos a la búsqueda de fortalecer vínculos y consensos frente a los nuevos escenarios sociales”*<sup>11</sup>

En el 2003 aún resonaban los coletazos de una sociedad que venía bastante movilizadada y demandante desde la crisis del 2001, siendo la Secretaría de Desarrollo Social del Municipio una de los espacios más cuestionados y escenario cotidiano del conflicto social. En palabras del Sub Secretario de Desarrollo Social (quien estuvo en la gestión 2003-2009)

*(...) Nosotros planteamos la zonificación y descentralización, esa fue la primera cuestión que pusimos en marcha. Teníamos información previa, la Secretaría estaba muy devaluada, el Secretario era a su vez Subsecretario de Hacienda un Lic. en Administración. La Secretaría tenía en ese momento solo 3 espacios físicos, eso era la Secretaría de Desarrollo Social. Los más del 3500 planes sociales no eran todos sectores que tuvieran una situación de vulnerabilidad social extrema, había sectores medios, de trabajo y planteamos la zonificación para poner en marcha todos los centros comunitarios y también poder hacer una atención más por zona y no tener en la Secretaría todo centralizado y en ese marco la intervención que hacemos sobre los*

<sup>9</sup> Palabras del Intendente actual Migue Lunghi. Fuente: Diario El Eco de Tandil, sábado 26 de julio de 2003. Archivo digital de la Biblioteca Rivadavia.

<sup>10</sup> Extraído de Proyecto de Contraprestación Educativa. Tandil 2004

<sup>11</sup> Extraído de “Tandil 2004: Frente a los nuevos escenarios sociales. Hacia una Propuesta de descentralización y zonificación municipal”. Publicación de la Secretaría de desarrollo Social, Municipio de Tandil

*planes es zonificándola".* (Palabras del Secretario de Desarrollo Social)

Con la propuesta de zonificación/descentralización el gobierno municipal se proponía reconfigurar la trama la política social local, apostando a la gestión del territorio más próximo, los barrios, que se convierten en escenarios cotidianos de la implementación desconcentrada de la intervención estatal. Desde el discurso, se apuesta fuertemente a la cooperación/articulación entre el municipio con diferentes actores sociales (gobierno local, sociedad civil, sector privado, organizaciones productivas y comunitarias, pobladores) priorizando la identidad de cada barrio y la diversidad de cada zona.

*(...)la primera etapa es la administración; debe ser moderna, que el Municipio salga del rol meramente administrativo, es decir que cambie de rol. Que entre a trabajar con las empresas, con las industrias, con la Cámara de Turismo, que busque con ellos la generación de empleo". También "fundamental" es la descentralización de la actividad municipal en los barrios.*<sup>12</sup> (Palabras del Intendente electo)

Así, la propuesta de la zonificación municipal se planteó como una política de gestión integral, un camino para dar respuesta a los **problemas de administración, gestión y gobernabilidad**. Por una parte, era una prioridad generar mecanismos y estrategias para desconcentrar la oferta de bienes y servicios sociales buscando mayor eficiencia, acercando lo público a lo particular, al espacio próximo de los pobladores. Por otro lado, estaba la idea de desconcentrar el conflicto social, proponiendo una manera más cercana de gestionar las demandas y reclamos de la población de forma particularizada en cada zona delimitada.

En aquel contexto, el intendente radical expresaba en la opinión pública: *"Nosotros queremos estar en el lugar del conflicto y no que la gente tenga que venir al despacho del Intendente. La idea es que todo el equipo junto al Intendente recorra una vez por mes esos centros. Que se siente con la gente para escuchar los problemas, los planteos, los temas de cada barrio."*<sup>13</sup>

## **2.1 La Intervención social en lo cercano: la gestión de la proximidad**

Entre los objetivos de la zonificación figuraba la necesidad de generar una oferta de bienes y servicios accesibles, una mayor eficiencia en la gestión de los recursos atendiendo las particularidades de cada zona, lograr una mejor articulación de las diferentes áreas municipales orientada hacia los diferentes centros, promover la construcción una red social que articule diferentes actores sociales y generar reales posibilidades de participación ciudadana en la esfera de lo público.<sup>14</sup>

<sup>12</sup> Fuente: Diario El Eco de Tandil, 14 de Julio de 2003. Archivo digital de la Biblioteca Rivadavia

<sup>13</sup> Fuente: Diario El Eco de Tandil, 7 de diciembre de 2003.

<sup>14</sup>La propuesta cristalizó en la delimitación de 13 zonas programáticas con 11 Centros comunitarios zonales definidos como espacios socioeducativos y culturales de participación vecinal, ubicados territorialmente, que se constituyeron como áreas programáticas de los Centros comunitarios. Estos se sumaron a los Centros de Salud ya existentes en los diferentes barrios, reordenándose de esta manera la intervención sobre lo social comunitario en cada barrio: los centros de salud dispuestos para atender cuestiones específicas de salud y los centros comunitarios para atender "lo social". Estas ideas están planteadas con mayor detalle en el

En este sentido, una de las ideas fuerza era acercar lo público al contexto particular, interviniendo en la cotidianeidad del territorio. Aquí resulta pertinente introducir el concepto de “**gestión de la proximidad**” para analizar el sentido que subyace a las política definida en el ámbito local. Esta noción es útil a los fines de identificar cuáles son los escenarios, quiénes son los actores involucrados en el proyecto y las relaciones que allí se dan. Siguiendo a Catenazzi y Chiara (2012), la gestión de la proximidad contempla una doble dimensión: la “*proximidad espacial* se refiere al territorio de lo local, al plano de lo cotidianeidad de las relaciones sociales. La “*proximidad organizacional*” remite a la organización entre organizaciones que se relacionan en las diferentes instancias del proceso de toma de decisiones, porque pertenecen al mismo problema aunque no se encuentren localizadas en el mismo territorio”.<sup>15</sup>

En un sentido similar, Catenazzi y Da. Representacao (2012), plantean que la idea de proximidad organizacional remite a la “*necesaria confluencia de representaciones y reglas de acción que orientan los comportamientos institucionales e interinstitucionales alrededor de un proceso de toma de decisiones*”. Así pues, plantear la gestión de la proximidad alude, por una parte, “*a restituir el proceso de toma de decisiones a partir de problemas y soluciones territorializadas. Por otro, a tener en cuenta las estrategias de los diferentes actores en el espacio de gestión territorializado de la política de que se trate*”.

La zonificación territorial se realizó a partir de un trabajo técnico en conjunto entre la Secretaría de Desarrollo Social y la Universidad nacional del Centro de la provincia de Bs As, en particular con el CIG (Centro de Investigaciones geográficas). El municipio necesitaba contar con información que el CIG aportó con el armado de un sistema de georeferencia, siendo la expectativa construir un conocimiento del territorio y de las necesidades geográficamente localizadas,

*(...) el tema era ordenar y tener información (...) nos llevó meses armar un esquema para empezar a ver de qué estábamos hablando cuando hablábamos de planes, de qué cantidad era la contraprestación, de qué características, en qué zonas. El Municipio tenía planes de los más diversos, tenía planes en Desarrollo Social, en Cultura, en Vialidad, hasta en la policía había planes, el Estado en general”...”Subimos con un acuerdo con el CIG, que nos aportaron datos en el marco de “Municipios del Tercer Milenio”; teníamos en claro que desactivar determinado tipo de conflictos estaban de la mano de esa zonificación y en la medida en la que generáramos propuestas, actividades, los centros comunitarios se pusieron en marcha. Yo creo que una de las dificultades que tuvimos fue interna al Municipio”<sup>16</sup>*

Una vez definida la zonificación, otro recurso técnico fue la confección de un **RUB (Registro Unico de Beneficiarios)** para tener información básica acerca del universo de beneficiarios de los planes que para el 2003 superaba los 4000 beneficiarios de planes

---

documento “Tandil: de cara a la próxima década. Documento elaborado desde la Secretaría de Desarrollo Social 2008-2011 (pag.19)”

<sup>15</sup> “*La participación en la gestión: alcances y límites en su institucionalización*”(Pag.212-213) Cap. VII

<sup>16</sup> Fuente: Entrevista realizada al Secretario de Desarrollo Social del Municipio en funciones durante 2003-2009

sociales registrados en el Área de Empleo. Este registro suponía “zonificar los planes sociales” con miras a “hacer más eficiente” la atención de las demandas sociales y evitar la superposición y/o duplicación recursos asignados desde las diferentes áreas de la Secretaría de Desarrollo Social.<sup>17</sup> Al respecto, expresaba el Secretario de Desarrollo Social

*Porque qué pasaba con la centralización o con la distribución; el que hacía una ronda terminaba recibiendo en 4 o 5 lugares y el otro no recibía por ninguno, entonces al tener un RUB, tenerlo por zona, entrecruzarlo con otras organizaciones te permitía optimizar un poco los recursos, que no eran muchos...”* (Palabras del Secretario de Desarrollo Social)

### 2.1.1. La trama de la Contraprestación Educativa

Luego de exponer los lineamientos centrales de la política de zonificación definida por el municipio, a continuación se procederá a caracterizar/describir los elementos centrales que constituyeron el proceso de implementación, atendiendo a la materialización de la política específica que ocupa el interés del presente trabajo: **El Proyecto de Contraprestación Educativa (de ahora en más CE)**.

Con relación a esto se pueden plantear algunos interrogantes: ¿Cómo se tradujo en el territorio la propuesta de zonificación de los planes sociales? ¿Cuál fue el sentido de proponer la CE en el marco de la zonificación? ¿Qué estrategias de intervención se desplegaron? ¿Cómo quedó definida la trama de instituciones, sujetos, lógicas en el proceso de implementación de la contraprestación educativa? ¿Qué tensiones y problemas se reconocen?

**El Proyecto de Contraprestación Educativa** en febrero de 2004. El mismo partió del Área de Empleo de la Secretaría de Desarrollo Social, dentro de la cual se crea la Unidad Ejecutora de Proyectos (UEP) como área técnica creada especialmente para la gestión, control y evaluación del Proyecto CE. El proyecto hace hincapié en que el estado municipal debe:

- facilitar el acceso a la educación atendiendo la diversidad de necesidades e intereses, garantizando así la equidad del proyecto.
- eliminar las barreras de acceso a la educación, garantizando la igualdad de oportunidades pero con valoración de la individualidad, valorando el fortalecimiento del capital humano y el fortalecimiento del capital social.

La CE consistió en la posibilidad de presentar a los beneficiarios de todos los planes sociales, la posibilidad de aumentar su nivel educativo, ya sea finalizando estudios dentro de la educación oficial o bien capacitándose en algunas de las ofertas disponibles de

---

<sup>17</sup> Este registro pretende constituirse en una herramienta que permita contar con información exhaustiva al momento de la toma de decisiones y realizar evaluaciones de las políticas sociales implementadas. Permite centralizar la información generada en por las distintas dependencias de la Secretaría de Desarrollo Social que realicen algún tipo de asignación de recursos, permitiendo sistematizar la información acumulada y vincularla con la población demandante o destinataria. En documento de la secretaría de Desarrollo Social “Tandil de cara a la próxima década, 2008-2011.

educación Municipal<sup>18</sup>. El beneficio monetario era entre \$150 y \$160 mensuales, debiendo cumplir un conjunto de requisitos formales para dar cumplimiento al plan.<sup>19</sup> En la CE, el incentivo monetario adquiría la figura de una “beca educativa”, por lo cual el no cumplimiento de los requisitos pautados para la contraprestación, significaba la baja del plan o la desvinculación del proyecto.<sup>20</sup>

El Secretario de Desarrollo Social declaraba al momento del lanzamiento de la CE en febrero de 2004:

*En definitiva es un desafío: estimular desde el Municipio y visualizar alternativas que no sean las cotidianas". Sabido es que un enorme porcentaje de los desocupados no cumple con la contraprestación y que hay un sobredimensionamiento de planes que hace que no se cumplan las actividades o los objetivos. La idea es "reformular todo. Hacer un registro de los 3.700 planes, evaluar perfiles de capacitación de cada uno, evaluar los requerimientos institucionales, zonificarlos, y que la contraprestación, si es posible, la hagan en su zona. Por el otro lado, queda el relevamiento de toda la propuesta educativa de Tandil. ...Quizá, dentro de dos o tres años, estemos hablando de esos vecinos, integrados en los centros comunitarios y teniendo un nivel de participación y compromiso que no han tenido.<sup>21</sup>*

En una entrevista realizada a este mismo funcionario aquel planteaba:

*Pero esa propuesta tenía que tener credibilidad y también la zonificación permitió la optimización de los planes, las horas que los planes invertían en llegar al lugar donde hacían la contraprestación. Y si vos podías hacer la contraprestación en un ámbito educativo, que de alguna manera te relaciona con tu propia comunidad, en una situación de cercanía y además mujeres en muchos casos. Visto en el tiempo yo lo veo como acciones que fueron para mi positivas, que*

---

<sup>18</sup> El proyecto contempla dos circuitos de contraprestación: A) **Formal**: acciones educativas desarrolladas en los diferentes niveles del sistema educativo, incluyendo la rama de adultos en los ciclos primario y secundario: Los Centros de Formación profesional; Institutos de Formación Terciaria no Universitaria y Universidad. B) **No Formal**: incluyen acciones educativas desarrolladas en escuelas de Municipales, cursos de capacitación en oficios ofrecidos desde diferentes áreas del Municipio y del sector privado, cursos desarrollados en bibliotecas populares municipales y en\*los diferentes Centros comunitarios así como en organizaciones de la sociedad civil.

<sup>19</sup> Entre ellos: presentación de certificado de inscripción y constancia de alumno regular de la institución educativa a la que estuviera vinculado, cumplir con el porcentaje de asistencia estipulado, certificado de acreditación del nivel para continuar con el circuito educativo, certificado analítico de materias rendidas y/o aprobadas, certificado de alumno regular de los hijos en el caso de las madres, elección de cursos u oficios con una carga mínima de 10 hs. semanales, realizar contraprestación laboral en los períodos de receso en el Centro Comunitario u otra organización correspondiente a su zona, o para completar la carga horaria...

<sup>20</sup> La CE partió de un diagnóstico en base a una encuesta realizada a más de 3.500 beneficiarios de planes sociales, donde se indagaba acerca del nivel educativo de los mismos, si tenían o no oficios y cuáles eran sus expectativas sobre terminalidad de estudios y capacitación.<sup>20</sup> En su mayor parte, la población provenía del Programa Jefes/as de Hogar Desocupados (PJJHD) lanzado en el 2002, con gran presencia de mujeres a cargo del hogar.

<sup>21</sup> Fuente: Diario El Eco de Tandil 7 de enero de 2004. Archivo digital de la Biblioteca Rivadavia

*tuvieron un resultado que es lo que nosotros preveíamos que se podía dar, combinar ciclos educativos más que de inserción social laboral, no había contraparte (...)*

### **2.1.2 Entre las posibilidades y los obstáculos: Tensiones en el proceso de implementación de la CE**

La concreción de la CE requirió la articulación de diferentes actores sociales del ámbito local, (Municipio en sus diferentes áreas: Desarrollo Social, Desarrollo Local, Empleo, Centros Comunitarios/ Instituciones educativas de los diferentes niveles gubernamentales y modalidades/ beneficiarios), lo cual significó poner en movimiento criterios, lógicas, modos de funcionamiento y representaciones diferentes al momento de recrear una política educativa que incluía a beneficiarios de planes de empleo<sup>22</sup>.

Para la implementación de la CE, la idea fue vincular el desarrollo del proyecto a la zonificación municipal. Se realizó un relevamiento de la oferta educativa existente y se utilizó la información del RUB (registro único de beneficiarios) para orientar la oferta con los beneficiarios de la contraprestación educativa. De esta manera se pretendía facilitar el acceso de los beneficiarios a opciones educativas y de capacitación cercanas, optimizar recursos y maximizar el cumplimiento de la contraprestación.

Junto con la encuesta a los beneficiarios se realizó el relevamiento de la oferta educativa en la ciudad. Al momento de la puesta en marcha del proyecto se priorizó la oferta de los establecimientos educativos públicos (provincial y municipal) y la oferta incluida en centros comunitarios y organizaciones de la sociedad civil. La idea era armar una red educativa en el entorno cercano de los beneficiarios.

En los inicios del proyecto, el mapa de la oferta educativa quedaba conformado de la siguiente manera:

- Instituciones educativas dependientes de Inspección de Adultos: más de 20 secciones en sus niveles primario (escuelas EGB) y secundario (secundaria y polimodal) descentralizadas en diferentes zonas educativas de la ciudad.
- 1 Centro de Formación Profesional 401 (provincial) con una sede central y diferentes extensiones a los barrios de la ciudad.
- Institutos de Formación Terciaria y Universidad
- 5 escuelas Municipales (Artes y Oficios, Artes Visuales, Teatro, Música popular, Danzas) más 1 escuela de Arte para la estación María Ignacia Vela, dependiente del partido de Tandil)

Para realizar el seguimiento de la CE, se dispusieron desde la Unidad Ejecutora de Proyectos una serie de mecanismos de control: “recorridos institucionales” por los centros educativos los que concurrían los beneficiarios, control de planillas de asistencia, reuniones con autoridades escolares, citaciones en la UEP a los beneficiarios individualmente, sobre todo en los casos de incumplimiento en la documentación respaldatoria o en la asistencia.

---

<sup>22</sup> Para la ejecución del Proyecto se definieron 3 componentes o líneas de gestión: 1) acciones de terminalidad educativa en los distintos niveles educativos oficiales, 2) acciones de capacitación en oficios que posibiliten la inserción en proyectos socioproductivos y 3) acompañamiento por parte de las madres beneficiarias a los hijos que transitan el nivel primario, es decir, las beneficiarias con dos o más hijos podían contraprestar acompañando/ayudando a sus hijos en la terminalidad de sus estudios y paralelamente asistir de forma semipresencial alguno de los niveles del sistema.

### 2.1.3 Dificultades por el lado de la oferta

- **Problemas para institucionalizar acuerdos en torno a la CE en las instituciones educativas.**

*(...)el armar la CE implicaba que había que armar con otros y los otros eran en general organismos del estado y los organismos del estado no tenían obligación de hacerlo, sino porque tenían disposición, no había algo que los obligara, este es un primer tema, no había una lógica en la cabeza de los organismos del estado de hacer la CE; segundo era optativa, era una opción; crees? Te parece? ¿Hay una asignatura pendiente? Para mí, la CE no era tanto una salida laboral sino era la posibilidad de asignaturas pendientes, por la terminalidad de la primaria y secundaria que por la posibilidad de un oficio que le permitiera reinsertarse (Palabras del Secretario de Desarrollo Social).*

Esto se tradujo en la práctica en una tensión entre el derecho y la obligación de estudiar, entre el beneficio y la exigencia de la contraprestación.

- **Escasez de oferta pública en materia de formación profesional y capacitación en oficios.** Se contaba con un solo Centro de Formación Profesional y los cursos tenían un cupo que no alcanzaba a absorber la demanda. Para ampliar la oferta, se establecieron convenios con el sector privado (por ej. para cursos de computación y peluquería) pero no se logró expandirla demasiado. Esto significó en la práctica una “oferta condicionada”, en la medida que la posibilidad de elegir qué estudiar, qué aprender, dónde formarse quedó restringida a los lugares con cupo.
- **Miedos, prejuicios y sospechas sobre los beneficiarios de la CE:** “van a estudiar para no trabajar”, “se van a anotar y después dejan”, “lo único que les importa es cobrar el plan para seguir viviendo del estado”.
- **Falta de participación por parte de sectores productivos, empresariales y organizaciones sindicales** en la implementación de la CE. No se logró articular acciones conjuntas con representantes del capital ni tampoco de asociaciones y gremios para lograr la inserción de beneficiarios en espacios reales de trabajo y de formación, por lo que la inserción o reinserción laboral no tuvo posibilidades de desarrollo.

*Lo de oficios, la posibilidad de enlace, incluso nosotros lo intentamos con la Cámara Empresaria, porque ellos, hasta vino la viceministra de Trabajo ellos tenían posibilidades de insertar planes sociales, teniendo un desgravamiento impositivo en los primeros 6 meses, no tuvimos respuesta, trabajamos esos eslabones, de posibilidades de inserción, de capacitación para que después se insertaran. En algunos los tomaban un par de meses pero después cuando había que blanquearlos no pasaba nada, o sea que comparto esa mirada, pero bueno, la prioridad era primaria y secundaria. Lo otro era una capacitación que te permitía formarte, no ibas a tener la posibilidad a partir de ir de ingresar en una empresa, porque el mismo empresariado tampoco lo aceptó, no había como contraparte, hay*

*sectores que no querían saber nada aunque vos les explicarás, “no cotizaba el plan social. (Palabras del Secretario de Desarrollo Social)*

- **Tensión y desconfianza entre los mismos beneficiarios de planes sociales.** Beneficiarios que realizaban contraprestación laboral percibían mérito insuficiente por parte de sus pares de la CE para recibir el plan. Esto provocaba presión para ejercer un mayor control sobre el cumplimiento de la CE.

*Yo hago un curso de peluquería 3 o 4 hs semanales, yo zafo lo que antes eran 4hs diarias. También representaba un corte transversal en los propios beneficiarios de los planes, había un sector que veía en la CE una posibilidad de cumplir con una asignatura pendiente genuinamente, iba a la escuela aprovechaba... Y había un sector que venía transgrediendo ya, a ese era el sector que teníamos más presencia en la escuela de oficios y que obviamente nos pasaban un listado, y a veces iba yo inclusive, pero no como una cosa de control de darle de baja al plan, sino como una cosa de “...mirá tenés la posibilidad, hacélo” provincia y nación en ese momento daban de baja a los planes, se cruzaban los beneficios que recibían, nosotros también tenemos que informar... “Si ella no va por qué voy a ir yo”...en los grupos de trabajo se daba esto en Vialidad. Si este hace un mes que no va, y vos me venís a pedir a mí”, había cierto aprovechamiento o ventaja de esta situación (Palabras del Secretario de Desarrollo Social”*

Además de las dificultades mencionadas, cabe destacar los vaivenes que sufrió el devenir del proyecto por problemas en las condiciones laborales de los propios trabajadores de la Unidad Ejecutora de Proyectos (personal técnico o administrativo). Mucho del personal designado para cumplir funciones ligadas al proyecto eran también beneficiarios de planes empleo, en condiciones inestables y precarias, con movilidad de un proyecto a otro o de un área de la Secretaría a otra.

El propio Secretario de Desarrollo Social reconocía esta situación:

*No había sido desarrollo Social una prioridad para el gobierno anterior, nosotros tuvimos precariedad durante los 4 primeros años de la gestión mía. Trabajábamos con planes porque no teníamos muchas alternativas de incorporar rápidamente personal a la Secretaría en planta porque no teníamos presupuesto y porque los tiempos no nos daban, el tiempo político que era en el inicio del gobierno. O nosotros avanzábamos con una estructura la diseñada, amplia desde el punto de vista del objetivo, la pata débil era el recurso humano, eso era lo más débil. El Estado violaba el artículo 2do de los planes que era que no podían hacer contraprestación en el estado, en todos los niveles; Tandil fue armando los Secom y los Promet<sup>23</sup> para ir mutando en ordenanzas y tratar de encuadrar en un plan local, y*

---

<sup>23</sup> Secom y Promet son planes sociales del nivel municipal. El Promet en su generalidad absorbía personal para cumplir funciones técnicas y administrativas, reemplazando en muchos casos a persona de planta.

*que no violara brutalmente el decreto de ley de la creación de planes sociales (...)*

Estos trabajadores en estas condiciones eran los encargados de supervisar y monitorear a los beneficiarios de la CE, generándose situaciones confusas y de malestar al interior de la Unidad Ejecutora, provocando conflictos y mostrando las fallas/ agujeros negros de la gestión.

#### **2.1.4 Algunos datos por el lado de la demanda**

El proyecto empezó con 278 beneficiarios. Durante los años 2004 y 2005 la cantidad de participantes se mantuvo en alrededor de 420 beneficiarios (entre inscriptos y reinscriptos) en las diferentes ofertas educativas, (representando aproximadamente un 12% del total de planes sociales) con mayor presencia de mujeres que optaron por esta modalidad (superior al 85% entre los años 2004 a 2006). La terminalidad educativa en el nivel secundario junto con la capacitación en oficios fueron las propuestas con mayor demanda.

Para el 2006 el número de beneficiarios en CE se reduce a 360 y cae aún más para 2007 y 2008 con 204 beneficiarios. La disminución coincide con el momento en que aparecen el Seguro de Capacitación y Empleo y el Plan Familias por la Inclusión Social perteneciente al Ministerio de Trabajo y de Desarrollo Social de la Nación. Ambos programas brindaban un beneficio monetario superior a la CE. Además, uno de estos programas, "Familias por la Inclusión Social", más enfocado a las mujeres/madres, no exigía contraprestación. En este sentido, la demanda de la población desocupada se volcó a la oferta de otros programas de distinto nivel jurisdiccional, en este caso del estado nacional, entrando en competencia con los de nivel municipal.

Los funcionarios y técnicos encargados de la ejecución del proyecto, dan cuenta de esta situación sin problematizar demasiado; hablan de *"que muchos planes fueron desapareciendo"*; *"Lo que pasa es que después con el tiempo se fue cayendo, fueron cumpliendo y la gente se fue cayendo, los planes se fueron reconvirtiendo en lo que era el programa Familias, donde la gente no tenía que contraprestar sino simplemente atender lo que era la escolaridad de los chicos"*.

### **3. Palabras finales**

A lo largo de la presente ponencia se han expuesto los principales rasgos que adquirió la definición de la intervención del estado municipal con respecto a la población desocupada en el contexto post 2001. Descentralización, zonificación territorial, zonificación de planes sociales, intervención en la proximidad, son algunas de las estrategias desplegadas por el Régimen Local de Implementación. Por un lado, para generar mecanismos y estrategias con la finalidad de desconcentrar la oferta de bienes y servicios sociales buscando mayor eficiencia, acercando lo público a lo particular, al espacio próximo de los pobladores. Por otro lado, con la intención de desconcentrar el conflicto social, proponiendo una manera más cercana de gestionar las demandas y reclamos de la población de forma particularizada en cada zona delimitada. La construcción de información territorializada (a través del sistema de georeferencia y el RUB Registro Único de Beneficiarios) se planteó como una herramienta clave para construir el nuevo

orden/ordenamiento sobre el territorio, dando fundamento a la intervención del estado municipal para gestionar lo social.

En el marco de estos rasgos más generales que configuran la trama de la política social local vigente post 2001, se procedió a caracterizar/describir los elementos centrales que constituyeron el proceso de implementación de una política específica para la población desocupada: **El Proyecto de Contraprestación Educativa**.

A partir de lo expuesto en el trabajo, es posible reconocer la complejidad que atraviesa el proceso de gestión de la política y las tensiones que aparecen en su proceso de implementación. El diseño de la CE supuso la recreación de una política local para facilitar el acceso y la equidad educativa a los beneficiarios de los planes de empleo, presentando las ventajas de la contraprestación en lo cercano, intentando generar mayor pertenencia y apropiación de lo público en el espacio del territorio próximo. Sin embargo, en su materialización la CE tropezó con diversas dificultades en el intento de articular relaciones entre actores, sujetos e instituciones con lógicas diferentes.

Si bien la CE motorizó la apertura de nuevos espacios educativos en los barrios (apertura de centros de adultos en los Centros Comunitarios y cursos de formación en oficios), esto se tradujo a la vez en una mayor demanda de atención educativa para abarcar a una franja de población adulta que hasta el momento se encontraba excluida. En los hechos, se tradujo en una mayor matrícula para absorber y exigencias diferentes para las instituciones educativas. Por otro lado, dejó expuestos algunos problemas y conflictos presentes al interior de la gestión municipal, condicionando el desarrollo y la continuidad de la política a través del tiempo.

Como quedara expuesto, los problemas para institucionalizar consensos necesarios en los distintos ámbitos institucionales sobre la CE como opción de contraprestación; la escasez de oferta pública en materia de formación profesional y capacitación en oficios; los miedos, prejuicios y sospechas sobre los beneficiarios de la CE; la falta de participación por parte de sectores productivos, empresariales y organizaciones sindicales; la tensión y desconfianza entre los mismos beneficiarios de planes sociales y la precariedad en las condiciones de trabajo del mismo personal de Desarrollo Social; ponen en el tapete las fuerzas que facilitan u obstaculizan el proceso de implementación de la política en su devenir.

Con el paso del tiempo, se observa que la Contraprestación Educativa como política social a nivel local pensada para dar respuesta al problema de la desocupación fue perdiendo la fuerza que tuvo en el comienzo, migrando la población beneficiaria hacia nuevos programas sociales que le sucedieron, tal vez porque no exigían contraprestación y porque ofrecían un beneficio monetario mayor. Sin un análisis muy profundo, los funcionarios opinan que el proyecto de CE fue una opción para salir del asistencialismo, una alternativa de contraprestación que, para los beneficiarios que optaron por esta modalidad, permitía superar el estigma del beneficiario asistido y/o cumplir una asignatura pendiente.

Muchos interrogantes siguen abiertos, quedando en un claroscuro para seguir indagando los alcances, las limitaciones y la potencialidad de las intervenciones en lo local municipal en la compleja trama de las políticas entre lo educativo y el trabajo.

## Bibliografía

- ANTUNES, Ricardo (2006): "As formas contemporaneas de trabalho e desconstrucao dos direitos sociais" en Da Silva, Ozanira y Yasbek, Carmelita: Políticas públicas de trabalho e renda no Brasil contemporaneo
- BERTRANOU, Fabio y PAZ, Jorge (2007): Políticas y programas de protección al desempleo en Argentina. Organización Internacional
- BRITOS, Nora; CARO, Rubén (2002): "Workfare: sufrimiento social y disciplinamiento laboral" en Panel "La crisis del empleo en la perspectiva de las políticas sociales". Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales: Estrategias de articulación de políticas, programas y proyectos sociales en Argentina. Asociación Argentina de Políticas Sociales-Universidad Nacional de Quilmes.
- CAPOCASALE BRUNO, Alejandra (2000): Capital Humano y Educación. Nueva sociedad 165 ISSN 0251-3552 (pag. 73-84)
- CASTELL, Robert (1997): La Metamorfosis de la Cuestión Social. Una crónica del salariado Paidós. Argentina
- CHIARA, Magdalena y DI VIRGILIO, María Mercedes (2009): Gestión de la política social. Conceptos y herramientas. Prometeo libros, Bs As.
- FERNANDEZ SOTO (2012): "Las políticas asistenciales a nivel municipal: desconcentración y centralidad de las intervenciones territoriales en la pobreza en el ámbito local". Revista LIBERTAS, Facultad de servicio Social. Universidad Federal Juiz de Fora. Volumen 12, Nro.1.
- FERNANDEZ SOTO, S.; RODRIGUEZ TRAIANI, P. y TRIPIANA, J. (2009): "Caracterización y tendencias de la población trabajadora: precarización, desocupación y planes de empleo. El caso de la ciudad de Tandil en las décadas de 1990 y 2000. En Fernández Soto, Silvia y Tripiana Jorge: Política Sociales, trabajo y trabajadores en el capitalismo actual. Aportes teóricos y empíricos para una estrategia de emancipación. Espacio Editorial.
- FLEURY, Sonia (1994): Capítulo 1 "A natureza do estado capitalista e das políticas públicas" Traducción de Silvia Fernández Soto
- FLEURY, Sonia (1997): Estado sin ciudadanos
- GRASSI, Estela: Políticas y Problemas sociales en la sociedad neoliberal. La otra década infame (I)
- HOPP, Malena (2009): "Planes sociales, contraprestación y huidas de la asistencia" en: Grassi, Estela y Danani, Claudia: El mundo del trabajo y los caminos de la vida. Trabajar para vivir, vivir para trabajar. CAP.6
- IAMAMOTO, Marilda: *Relaciones Sociales y Trabajo Social*
- LEVY, Esther (2008): Educación, trabajo y políticas sociales en Argentina. Facultad de Filosofía y Letras - Universidad de Buenos Aires en <http://www.unam.edu.ar/2008/educacion/trabajos/Eje%201/14%20levy.pdf>.
- LEVY, Esther (2009) Políticas públicas y formación de trabajadores desocupados en Argentina. Entre el derecho y la compensación. "Prepared for delivery at the 2009 Congress of the Latin American Studies Association" Rio de Janeiro, Brazil.
- NEFFA, Julio Cesar (2011): Modos de desarrollo y políticas activas de empleo en Argentina (2002-2007) PICT 2383/06. Nro8. Cuarto trimestre 2011.
- PASTORINI, Alejandra: "La Cuestión social y sus alteraciones en la contemporaneidad" en [www.rau.edu.uy/dts/ciclobasico/unidad2/pastorini1.pdf](http://www.rau.edu.uy/dts/ciclobasico/unidad2/pastorini1.pdf)

RIQUELME, Graciela y HERGER, Natalia (2003): "Educación y formación de los trabajadores en Argentina 2003: Resignificación y desafíos para la atención de demandas". En: VI Congreso Nacional de Estudios del Trabajo. Asociación Argentina de Especialistas de Estudios del Trabajo

TENTI FANFANI, E. (2004): Sociología de la Educación.

TERENZIO, Cynthia (2008): "Educación y mundo del trabajo en contextos de vulnerabilidad social". Ponencia presentada para la acreditación del Tramo de formación pedagógica. Tandil

TERENZIO, Cynthia (2009): "Desocupación, planes sociales, contraprestación educativa: Estrategias efectivas de empleabilidad? Planteos conceptuales y metodológicos en relación a un estudio de caso." En: III Encuentro Regional de Estudios del Trabajo "*Problemáticas del trabajo, crisis, resistencias y construcción de alternativas*" Pre- Aset Tandil 2009.

Información extraída del sitio web del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación. [www.ministeriodetrabajo.gov.ar](http://www.ministeriodetrabajo.gov.ar)