



Tipo de documento: Tesis de Maestría

Título del documento: Políticas públicas de mejora del empleo y su vinculación con programas de desarrollo territorial rural (Argentina y Bolivia entre 2006 y 20015) : un caso para pensar desbordes

Autores (en el caso de tesis y directores):

Florencia Lance

Daniel Cieza, dir.

Datos de edición (fecha, editorial, lugar,

fecha de defensa para el caso de tesis: 2018

Documento disponible para su consulta y descarga en el Repositorio Digital Institucional de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires.
Para más información consulte: <http://repositorio.sociales.uba.ar/>

Esta obra está bajo una licencia Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 4.0 (CC BY 4.0 AR)



La imagen se puede sacar de aca: https://creativecommons.org/choose/?lang=es_AR





Florencia Lance

Políticas públicas de mejora del empleo y su vinculación con
programas de desarrollo territorial rural (Argentina y Bolivia entre 2006 y 2015)

Un caso para pensar los desbordes.

I volumen

Tesis para optar por el título de Magister en Estudios Sociales Latinoamericanos

Facultad de Ciencias Sociales

Universidad de Buenos Aires

Director: Dr. Daniel Cieza

Buenos Aires

Año 2018

Resumen

En la investigación se analizó la implementación de políticas públicas activas de empleo para el sector urbano en Argentina y Bolivia entre 2006 y 2015, para revisar sus posibilidades de desbordes o ampliaciones hacia el sector rural.

Para ello, se realizó una actualización teórica sobre el asunto del Estado, repasando las miradas y los debates que existían y que se recrearon, considerándolo como construcción histórica y desde una configuración porosa o en movimiento; se visitaron también, las diferentes concepciones de políticas públicas, asumiendo aquella que las postula como relaciones sociales en disputa, y resaltando sus posibilidades de desbordes y ampliaciones, como los modos de apropiación o democratización; finalmente, se revisaron las perspectivas sobre desarrollo territorial rural en ambos países, considerando válidas las que promovieron un rol activo del Estado en los programas de desarrollo.

Además, se leyeron reglamentaciones e informes realizados desde los organismos públicos intervinientes; y, por último, se entrevistaron a actores claves, tanto entre los agentes estatales involucrados como en espacios académicos.

La voz de estos actores resultó fundamental para proponer una indagación que estuvo guiada en encontrar aspectos y condiciones que posibilitaron desbordes y ampliaciones a partir de diferentes modos de habitar el Estado y de las subjetividades de los agentes estatales que se produjeron y recrearon en el período.

La concepción de Estado poroso que se propuso para la etapa histórica permitió incorporar una mirada sobre el diálogo entre agentes estatales y movimientos sociales a la dinámica de implementación de las políticas públicas. En los desbordes de las políticas públicas resultó fundamental el rol de los movimientos sociales que fueron actores claves, también, en la conformación de Estados porosos durante el llamado post-neoliberalismo. Estados que, en el mismo sentido, posibilitaron formas de habitarlo en sus porosidades con prácticas y pensamientos que apostaron a la transformación social. Fue en el modo de gestión que posibilitó la forma de conformación histórica del Estado poroso donde se encontró la explicación de los desbordes y no tanto el diseño de la política pública.

La comparación de Argentina con Bolivia permitió pensar a partir de dos países que, a pesar de compartir un horizonte de época común respecto a la intervención de los Estados Nacionales en el desarrollo rural, presentaron diferencias que resultan invitaciones a seguir profundizando y a seguir recorriendo un camino de aprendizajes compartidos.

Abstract

The research analyzed the implementation of active public employment policies for the urban sector in Argentina and Bolivia between 2006 and 2015, to review their possibilities of overflows or expansions to the rural sector.

To do this, a theoretical update was made on the State issue, reviewing the views and debates that existed and that were recreated, considering it as a historical construction and from a porous or moving configuration; the different conceptions of public policies were also visited, assuming the one that posits them as social relations in dispute, and highlighting their possibilities of overflows and extensions, such as modes of appropriation or democratization; Finally, perspectives on rural territorial development in both countries were reviewed, considering valid those that promoted an active role of the State in the development programs.

In addition, regulations and reports made from the intervening public bodies were read; and, finally, key actors were interviewed, both among the state agents involved and in academic spaces.

The voice of these actors was fundamental to propose an inquiry that was guided in finding aspects and conditions that made possible overflows and extensions from different ways of inhabiting the State and the subjectivities of the estate agents that were produced and recreated in the period.

The conception of the porous state proposed for the historical stage allowed incorporating a look at the dialogue between state agents and social movements to the dynamics of implementation of public policies. In the overflows of public policies, the role of social movements that were key actors, also in the formation of porous states during the so-called post-neoliberalism, was fundamental. States that, in the same sense, made possible ways of inhabiting it in its porosities with practices and thoughts that bet on the social transformation. It was in the management mode that allowed the form of historical conformation of the porous State where the explanation of the overflows was found and not so much the design of public policy.

The comparison of Argentina with Bolivia made it possible to think from two countries that, despite sharing a common period horizon with regard to the intervention of the National States in rural development, presented differences that are invitations to continue deepening and continue to follow a path of shared learning.

Índice

Agradecimientos/ 5

Introducción/ 8

Búsquedas y conceptos/ 11

Metodología y estructura/ 16

Capítulo I / Las políticas públicas como relaciones sociales/ 20

1.1. Un Estado en movimiento/ 22

1.2. ¿Qué mueve al Estado?/24

1.2.1. Desbordes/24

1.2.2. Pragmatismo/27

1.2.3. Heterodoxia/29

Capítulo II / Las políticas públicas de formación para el empleo en Argentina y Bolivia (2006-2015)/ 33

2. 1. El trabajo decente como horizonte/ 33

2. 2. La República Argentina: en busca del empleo perdido/ 36

2.2.1. Las políticas activas de empleo en Argentina/ 38

2.3. El Estado Plurinacional de Bolivia: formación técnica y empleo/ 45

2.3.1. Las políticas activas de empleo en Bolivia / 47

2.4. Coincidencias y diferencias/ 52

Capítulo III / Una política pública urbana en el sector rural/ 57

3.1. Políticas públicas por arriba y por abajo/ 58

3.2. La experiencia argentina/60

3.3. La experiencia boliviana/ 66

3.4. Los desafíos de una práctica vital de la gestión territorial rural / 81

Conclusión/ 85

Referencias bibliográficas / 89

Documentos institucionales y sitios web / 95

Entrevistas y comunicaciones personales / 96

Agradecimientos

Al Negro Molina, porque siempre será un inspirador de luchas y de ideas.

A Daniel Cieza que con paciencia, humildad y afecto acompañó cada paso de esta investigación.

Y, por supuesto, a Ana González, por su generosidad y alegría.

A Cecilia Sánchez porque aceptó acompañarme en el desafío y por lo que me hizo reír durante la cursada. En ella, a todas y todos los compañeros de la MESLA.

A mis compañeras y compañeros del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA) y de la Administración de Parques Nacionales (APN). Porque con ellos pensamos algunos de los problemas que aquí aparecen, que nos interpelaron y que lo seguirán haciendo. Especialmente a Martín Rodríguez, Gisela Jaure y Patricia Mancilla de la APN, mi primera experiencia de trabajo estatal que me marcó para siempre. En INTA, a pesar de que son muchas y muchos con quienes discutimos y pensamos quiero reconocer especialmente a Martín Segura y Silvia Ceva que le ponen amor y compromiso al trabajo cotidiano para las comunidades rurales, a pesar de los pesares y en las condiciones que sea. A Guillermo Torres por su generosidad y por su capacidad de maravillarse con el mundo. A Jorge Cefarelli y Marina Pino por intentarlo siempre un poco más. De INTA también agradezco el apoyo de Héctor Espina, Diego Ramilo y Juan Manuel que, más allá de su rol como jefes, son compañeros que habilitan espacios de creación y transformación. Y soportan a diario nuestras múltiples razones y pasiones.

A Fernanda Bersusky y Yanina Goitea del Ministerio de Trabajo de la Argentina, en el nombre de las varias compañeras que merecen mi reconocimiento. Ellas, cada día, demuestran (como dijo Yanina) que no somos “potus” y que debemos organizarnos, tender puentes, construir y abrazar proyectos y personas.

A Diego Sztulwark que, generosamente, y a pesar de no estar de acuerdo con muchas de las cosas que se plantearon, se ofreció para escuchar y pensar.

A Edgardo Grunfeld, de la Fundación Germán Abdala, que me ayudó a explicar interconexiones entre ambos países en relación al desarrollo rural que fueron claves.

A las amigas del alma, y a la crema chantilly que nos sostiene, porque están cada día, a cada hora y dispuestas para todo. De este grupo feliz, destaco el fundamental aporte metodológico de Jorgelina Iorio y de Paula Yacovino. Y los abrazos, no menos importantes, de María Santucho, Mariana Sosa y Gabriela Porras.

A Mariana Dopazo le agradezco su lectura atenta y amorosa. A ella va, además de mi agradecimiento, mi profunda admiración.

A Patricia Roncal y Juan Pablo Ramos, del Estado Plurinacional de Bolivia, porque además de brindarnos contactos imprescindibles, nos abrieron su casa para profundizar la amistad y los proyectos. En el mismo sentido quiero reconocer a Dunia Mokrani que se puso a disposición con inteligencia y profundidad para pensarnos, y para proponer nuevas conversaciones.

A mi pequeña familia, la que elijo cada día: mi mamá, Jorgelina; mi hermana, Carolina; mi cuñado, Hernán; y a Lola, mi sobrina. Ellas y él saben cuánto los quiero y necesito.

A Juan y Manu, mis hijos. Que son mi mejor proyecto. Gracias queridos hijos, ustedes me llenan de amor y orgullo.

A Eloy, mi amor y mi compañero de vida. Porque con él aprendí a conocer diferentes maneras de mirar y habitar el mundo.

Advertencia:

Para evitar la sobrecarga gráfica que supondría utilizar en español “o/a” para visibilizar la existencia de ambos sexos, o el uso de las grafías “x” o “@” o “e”, que aún no está incorporado a la mayoría de los lectores, se optó por emplear el genérico tradicional masculino. Esta decisión, no implica que no se asuma la necesidad de continuar pensando en la necesidad de un lenguaje que no discrimine entre hombres, mujeres y otras identidades.

Se utilizó el término “agente estatal” para identificar a trabajadores de organismos públicos de ambos países. En Argentina suelen reconocerse como empleados públicos o trabajadores estatales. En Bolivia se los denomina servidores públicos. Para los fines comunicaciones, el término “agentes estatales” los involucra a todos.

Introducción

Argentina y Bolivia compartieron, entre 2006 y 2015, un horizonte de época. Se trató de la asunción de gobiernos denominados post-neoliberales (Sader, 2008), que se caracterizaron por una revalorización del rol del Estado y una renovada participación de los movimientos sociales con demandas organizadas hacia él. Un tiempo histórico en el que el neoliberalismo, que hacia fines del siglo pasado parecía haberse expandido por todo el planeta (caracterizado, entre otras cosas, por sus políticas de liberalización del mercado, la privatización de empresas públicas, el endeudamiento y la desocupación), encontró en América Latina un límite popular y habilitó “resistencias y cuestionamientos” (Toer, 2014).

En este contexto, tal como lo sostiene Ansaldi (1991), el debate sobre el Estado en América Latina, que ya resultaba un tema fundamental de la producción de las Ciencias Sociales de la región, recobró vigor y actualizó sus razones y pasiones. La profusión de textos surgidos puso en evidencia el interés que provocaba este debate en tiempos de incertidumbre y de creación: pensar el Estado, pensar sin Estado, habitarlo, ocuparlo, transformarlo, combatirlo, reinventarlo, profesionalizarlo, o democratizarlo (Sztulwark y Scolnik, 2011; Lewkowicz, 2004; Abad y Cantarelli, 2013; García Linera, 2015; Bernazza y Longo, 2014; De Sousa Santos, 2006; Basualdo, 2011).

Durante el período estudiado, el “nuevo” gobierno en Argentina y la “radicalización de la democracia” en Bolivia (Ansaldi, 2012), constituyeron experiencias políticas que propusieron, tras décadas de neoliberalismo, nuevas y diferentes formas de gestionar el Estado. En efecto, tanto la República Argentina como el Estado Plurinacional de Bolivia tuvieron gobiernos que ampliaron derechos de la ciudadanía, redistribuyeron los ingresos e incrementaron la inversión para fomentar el consumo popular y hacer crecer el mercado interno. El Estado recuperó un rol clave como actor para el crecimiento y el desarrollo de la región.

Se trató de Estados nacionales o plurinacionales que, por las características históricas de su conformación¹, pusieron en cuestión al neoliberalismo desde estructuras porosas (Gago, 2015) que habilitaron espacios de negociación con las experiencias populares a partir del reconocimiento de sus trayectorias y de asunción de las tensiones existentes. En este marco, las políticas públicas fueron herramientas clave de intervención estatal, pero también de negociación (Lang y Brand, 2015).

¹ Gago se refiere a las luchas populares en años anteriores que se dieron en la región. Y que, propone la autora, permite pensar tensiones y disputas en la gestión de gobierno más que en gobiernos “superhéroes”. http://www.eldiario.es/interferencias/neoliberalismo-economias_populares_6_371022904.html

Por ello, las experiencias de organización popular resultaron antecedentes históricos ineludibles para entender la conformación de estos gobiernos novedosos que surgieron luego de las crisis. Las organizaciones sociales y populares sostuvieron, en mayor y menor medida, gran protagonismo en base a su experiencia de lucha acumulada, incluso ocuparon lugares en la gestión estatal, de manera orgánica o a través de agentes estatales. Vale la pena examinar sucintamente las características de estos procesos previos en cada uno de los países.

En Argentina, las luchas populares de diciembre de 2001, que terminaron con la renuncia anticipada del presidente De la Rúa, fueron el inicio del fin de la hegemonía neoliberal. Durante la crisis de diciembre de 2001, desatada por la alta desocupación y el corralito a los ahorros bancarios, se produjeron movilizaciones callejeras y asambleas barriales. Hubo una fuerte resistencia popular al estado de sitio y asesinatos de ciudadanos movilizados por parte de las fuerzas de seguridad. Luego de dos años de inestabilidad, con sucesivos cambios de gobierno, Néstor Kirchner ganó las elecciones², logró el control del Estado, fortaleció su rol decisor de las políticas económicas y sociales desde un camino de diálogo profundo con las organizaciones sociales y populares, a partir del reconocimiento de sus demandas y reclamos.

Bolivia también tuvo un intenso ciclo de protestas sociales anteriores al cambio de orientación del gobierno nacional. El neoliberalismo había privatizado los recursos públicos estatales, pero también intentó privatizar los recursos públicos no estatales; por ejemplo, el agua, un elemento clave para la vida comunitaria productiva campesina-indígena de Bolivia (García Linera, 2010). Las movilizaciones conocidas como “la guerra del agua” en 2000 y la “guerra del gas” en 2003 fueron fundamentales para el cambio de ciclo político.³ Al igual que De la Rúa, Sánchez de Losada abandonó el gobierno, y también tuvo que abandonar el país. Durante el conflicto en Bolivia fueron asesinadas 67 personas en dos días. Luego de la huida de Sánchez de Losada se produjo lo que García Linera denomina “dualidad de poderes”: un empate entre las fuerzas en disputa que duró hasta 2005 cuando ganó las elecciones, con el 54 % de los votos, Evo Morales, que asumió como el primer presidente indígena de Bolivia en 2006. En este “punto de bifurcación” se comenzó a construir un Estado Plurinacional que buscó una economía social

² En esas elecciones Kirchner obtuvo en primera vuelta el 25 % de los votos y debía ir a ballottage contra Carlos Menen, símbolo del neoliberalismo, quien decidió no presentarse.

³ García Linera (2010) puntualiza como claves los siguientes momentos: Guerra del agua (abril, 2000); bloqueo de las carreteras durante un mes (año 2000) que comienza en la zona alta (La Paz y Oruro) y luego llega a los valles y las zonas bajas. Se cortan las principales carreteras. Esta movilización permite el surgimiento de líderes campesino-indígenas, entre ellos Evo Morales; guerra del gas (2003) en El Alto, con apoyo de campesinos e indígenas de las altas y bajas.

comunitaria y el aumento de las autonomías indígenas y regionales. En palabras de García Linera: “un Estado complejo” (García Linera, 2010: 85).⁴

Para el 2006, pues, ambos países compartían perspectivas comunes respecto a la recuperación del rol del Estado, una apuesta fuerte a fortalecerlo desde la ampliación de políticas públicas y con la participación en espacios regionales de articulación. Se fortaleció el Mercosur, hubo una clara oposición al ALCA e incluso surgieron nuevas iniciativas como la UNASUR, que buscaron la constitución de un bloque regional anti neoliberal y de fortalecimiento de los Estados nacionales desde una perspectiva latinoamericana. Existieron vínculos de cooperación y articulación entre ambos Estados motorizados por funcionarios y organizaciones sociales.⁵

Esta agenda común, que se elaboró sobre los temas más urgentes, incluyó a las políticas públicas activas⁶ como herramientas fundamentales y de alcance universal.⁷ Además, existió un diagnóstico común sobre la necesidad de resolver la problemática del desempleo que había aumentado durante la etapa neoliberal.

Ahora bien, las apuestas a las posibilidades de transformación desde el Estado que se abrieron, en los países analizados, luego de olas de grandes movilizaciones populares y sociales, permitieron pensar el rol de los agentes estatales en la implementación de las políticas públicas y en los alcances de sus subjetividades y proyectos. Por ello, lo que interesó fue ver qué papel jugaron aquí, acompañando las demandas y resistencias, ciertas subjetividades de los agentes estatales, en tanto un actor más de los múltiples actores existentes. Los agentes estatales que, más allá de su práctica laboral burocrática, también habían participado de las movilizaciones y construcciones de

⁴ Op. Cit. El autor plantea un primer momento en que se devela la crisis (200-2003), un segundo momento de empate catastrófico que se produce entre la crisis y el surgimiento de Morales, un tercer momento de acceso al gobierno y un cuarto momento que denomina “punto de bifurcación” que es donde se busca la consolidación de una estructura estatal.

⁵ Marcelo Fuentes fue un referente del gobierno argentino para la articulación con Bolivia. Consultado sobre su rol para esta investigación, comentó su participación en actividades de colaboración con el Estado boliviano, en un primer momento vinculado al sostenimiento de la institucionalidad democrática (incluso antes de la asunción de Evo Morales, con Néstor Kirchner en el gobierno argentino y Mesa en el boliviano). Fuentes, desde su lugar como subsecretario de Integración Americana y Mercosur de la Cancillería argentina tuvo un papel clave en los intercambios entre ambos países. Desde allí se generaron espacios de encuentro y colaboración que luego posibilitaron seguir trabajando en diferentes áreas y temáticas de interés común: formación política, seguridad, migraciones, políticas públicas, entre otros temas de interés político y académico. De la experiencia de intercambio Fuentes destaca que se trabajó sin grandes recursos económicos, pero “con mucho compromiso y amistad entre los pueblos”. (M. Fuentes, 2018).

⁶ Las políticas activas de empleo están orientadas a mejorar las posibilidades de conseguir un empleo: formación profesional, subsidios a empresas que contraten trabajadores, entre otras. Las políticas pasivas de empleo son de protección de las personas desocupadas.

⁷ Corresponden a este momento histórico la Asignación Universal por Hijos en Argentina y el Bono Juanito Pintos en Bolivia. Ambos son ejemplos de políticas públicas activas y universales.

rechazo y confrontación con el neoliberalismo y, luego, formaron parte de las estructuras de gobierno.

Por ello, en consonancia con este planteo general, la presente investigación si bien se encuadró en el debate sobre el Estado, focalizó su mirada en el análisis de una política pública de mejora del empleo, que se implementó tanto en Argentina como en Bolivia desde los Ministerios de Trabajo, para poner la lupa en sus posibilidades de ampliación hacia (y desde) agencias de desarrollo rural y en los modos y condiciones que posibilitaron estos desbordes.

La hipótesis con la que se trabajó es que la posibilidad de implementar políticas públicas de mejora del empleo desde programas de desarrollo territorial rural en Argentina y en Bolivia (2006-2015) respondió a diferentes modos de habitar el Estado. A ciertas subjetividades que trascienden la identidad “agente estatal”.

Para ello, se describió, analizó y comparó una política pública de mejora del empleo en Argentina, denominada “Acciones del Entrenamiento para el trabajo” y una de Bolivia, llamada “Mi primer empleo digno”. En la descripción se buscó identificar a los actores involucrados, indagando en sus valoraciones y en las trayectorias institucionales. Esta indagación permitió explicar algunas vinculaciones entre los actores e instituciones involucradas que posibilitaron puntualizar fortalezas y obstáculos para producir desbordes de políticas públicas a partir de ciertas porosidades de la gestión y de ciertas subjetividades en los agentes. Lo que interesó ver es cómo una política pública, diseñada para el sector urbano, se amplió al sector rural y aportó a las estrategias de desarrollo rural territorial desplegadas.

Búsquedas y conceptos

La investigación abordó tres grandes nudos problemáticos, estrechamente vinculados, sobre los que existe una profusa bibliografía académica. Sobre estos temas, además, durante el período analizado hubo una intensa discusión política. Los temas fueron: a) el Estado y las políticas públicas; b) el desarrollo territorial rural; y c) el rol de los agentes estatales.

Respecto a las políticas públicas, se utilizó la definición de Ozslak y O’Donnell (1981) que las consideran como una determinada manera de intervención del Estado frente a una cuestión, no hechos aislados sino vinculados a la resolución de algún conflicto, donde el Estado es uno de los actores, pero no el único. En este sentido, las políticas públicas fueron abordadas con sus dimensiones políticas para pensarlas desde el conocimiento que las produjo. Para ello, se focalizó

en la descripción y el análisis del carácter procesual, relacional y complejo de la formulación e implementación de políticas públicas, ya que, como sostienen Avalle y Zehnder (2011: 29): “las políticas públicas son un espacio privilegiado para analizar los modos en que el Estado opera sobre la desigualdad”.

En Argentina, en el período estudiado, la Secretaría de Empleo implementó un programa de promoción del empleo que incluyó:

...el sostenimiento y la promoción del empleo genuino; la reinserción en el mercado de trabajo de los trabajadores desocupados; la intermediación laboral; la capacitación laboral y la formación profesional; y la asistencia técnica a los actores de la producción. Así, en los últimos años han surgido numerosos programas de empleo que apuntan a efectivizar la promoción (proyectos), formación (inserción), contención (del desempleo) y asistencia (información) en el mundo laboral (Avalle y Brandán Zehnder, 2011: 35).

En Bolivia, la Dirección de Empleo, dependiente del Ministerio de Trabajo, puso en marcha programas orientados a cumplir con los objetivos del Plan de Desarrollo Estratégico, y con los siguientes desafíos en la implementación de políticas públicas:

...entre los muchos retos del Gobierno del MAS está el construir, a partir de mimbres extremadamente débiles, un Estado incluyente, capaz de generar y redistribuir riqueza. En ese pasaje la hegemonía oficialista va a dirimirse en la capacidad para recrear ‘enemigos’ –afueras constitutivos– que mantengan la unidad simbólica del ‘pueblo’ y políticas públicas que efectivamente contribuyan a la emancipación de los sectores sociales históricamente subalternos. (Errejón Galván, 2012: 581).

Además, cabe resaltar que las políticas públicas de formación para el trabajo que se implementaron en Argentina y Bolivia tuvieron su justificación en la siguiente propuesta pedagógica:

...la formación para el trabajo incluye fundamentalmente la educación formal –cada vez más importante y de mayor duración–, una educación no formal constituida por la formación profesional (capacitación, cursos, etc.) y un aprendizaje en el trabajo –lo que se aprende haciendo–sin el cual lo demás no tiene sentido, gira en el vacío (Gallart, 2005: 136).

Esta coincidencia entre ambos postulados para la implementación de la herramienta es lo que posibilitó el análisis comparativo para explicar esa matriz común, buscando identificar las

especificidades para generar aprendizajes. Porque, como postula Bernazza (2010: 107) al reflexionar sobre el rol del Estado en el desarrollo de Argentina (también puede pensarse para la región) “nos adeudamos una praxis política sostenida y consistente. Una praxis política fraguada en modelos propios, mal que nos pese”. O, porque, como propuso Errejón:

Hacen falta investigaciones que relacionen la práctica discursiva de la articulación hegemónica con las condiciones socioeconómicas de partida y las políticas públicas, tanto para profundizar en la explicación de las diferentes capacidades de los Estados para satisfacer algunas demandas y aislar otras en una política contra-contrahegemónica, como en las posibilidades de los actores políticos subalternos de subvertir los regímenes existentes. (Errejón Galván, 2012: 582).

Por ello, el análisis de los casos buscó evidenciar cómo el Estado organiza su conocimiento acerca de los problemas que aborda (Brand, 2011). Y cómo, al pensar sobre la intervención del Estado, a partir de determinadas políticas públicas, se reconocen la necesidad de aprender a evaluar en “clave pública” y a asumir las acciones de gobierno como decisiones de “gobernantes y agentes públicos” (Bernazza, Comotto y Longo, 2014).

Además, desde estos planteos, surgió la posibilidad de pensar desde otras perspectivas la cuestión del desarrollo territorial, las políticas públicas y el rol de los Estados Nacionales en la región. Aportes para reflexionar sobre un nuevo tipo de Estado que pueda producir políticas y conocimientos sobre ellas. Para ello, resultó especialmente interesante pensar desde los planteos teóricos que proponen a las políticas públicas como espacios de disputa, y concebir al Estado, y a sus herramientas (las políticas públicas, entre otras) como relaciones sociales (Brand, 2011).

Porque, la pregunta sobre qué tipo de Estado es el Estado que volvió en América Latina, que se formulan Brand y Lang (2015), puede también contestarse respondiendo desde qué tipo de política pública. Y qué tipo de política pública, se puede analizar, desde cómo ella se implementó, cómo se adaptó y cómo se transformó en la práctica. Desde una práctica; o, mejor dicho, desde una praxis.

Porque si como plantean Ozslak y O’Donnell (1981: 126) se trata de pensar las políticas públicas en su dimensión histórica, como procesos sociales, entonces interesaron menos los impactos y más los “modos de intervención”. Se consideró que aquello que O’Donnell (2004) planteó en su quinta tesis sobre el Estado Latinoamericano, es un desafío que todavía persiste: “ampliar la agenda pública –en especial de políticas públicas– de buena parte de los países de la región”.

Si como postuló García Linera (2010: 77), el Estado no está ni extinto ni petrificado, esto nos convocó a pensar en qué se convirtieron estos Estados en movimiento y, en todo caso, “cómo pasar de la administración del Estado a la transformación estructural del Estado”.

Al incorporar la cuestión rural, la investigación se enmarcó en los estudios sobre desarrollo territorial rural (Lattuada, 2015; Gallo Toro, 2009; Albarracín Decker, 2015; Elverdín, 2014) que, como antecedentes, permitieron tener en cuenta los momentos histórico-políticos, los cambios conceptuales y sus implicancias ideológicas para las estrategias estatales de desarrollo rural. En el caso de Argentina, Lattuada (2015) propuso cuatro momentos: el desarrollo como modernización, la discusión dependencia o desarrollo, el consenso de Washington y el “otro” desarrollo. En Bolivia, Victor Gallo Toro (2009) reconoció una evolución similar en las teorías y prácticas de desarrollo. Del mismo modo, Elverdín y otros (2014) realizaron un recorrido histórico parecido para presentar la estructura y la programática del desarrollo sustentable del Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria (INTA).

Para esta investigación, se empleó el término Desarrollo Territorial Rural, tal como lo propusieron Lattuada (2015) y Gallo Toro (2009) que, desde una perspectiva procesual, aludieron al modo en que simultáneamente se producen transformaciones productivas, institucionales y sociales, con eje en las personas consideradas sujetos de derechos. Desde una perspectiva crítica, Albarracín Decker (2015), reconoció que en Bolivia el desarrollo agrícola y rural necesita de instituciones locales fuertes y con mayor capacitación de las personas a cargo de su implementación.

Sobre el tema del desarrollo rural existe consenso entre los especialistas en la necesidad de articulación entre las agencias gubernamentales, e incluso en que deben formar parte de la agenda de la estrategia de desarrollo territorial la generación de “trabajo decente” tal como lo establece la Organización Internacional del Trabajo (Albuquerque, 2008). Por su parte, la generación de empleo conforma las agendas de los Ministerios Nacionales de Trabajo en ambos países.

En el caso de la Argentina, resulta evidente que la preocupación por el trabajo agrario se relaciona con la transitoriedad, la registración y la sindicalización. En este sentido, se planteó:

“La nueva etapa en el desarrollo del capitalismo agrario a la que conlleva la reestructuración de al menos un grupo importante de producciones tradicionales y de algunas nuevas, no ha resultado sin embargo en la conformación de una clase de trabajadores estables o permanentes. Más bien se ha incrementado y complejizado a la vez un segmento de trabajadores no permanentes de distinto tipo y cuya inserción no depende tanto del ciclo productivo como de las estrategias laborales de las empresas y, en alguna medida, de otras oportunidades de trabajo que encuentran tanto en el medio rural como urbano”. (Neiman, 2010: 13).

Se preguntó O'Donnell (1978: 1180): “¿cuáles son las cuestiones que entran a la agenda de atención de instituciones estatales, en qué sentido se las define como tales, quiénes son las partes ‘autorizadas’ para debatirlas y cuáles son las modalidades de su resolución?”, y para responderse planteó que se debe mirar al Estado en su complejidad estructural, como una relación social donde hay relaciones de fuerza, donde también las instituciones aunque se pretenden neutrales son atravesadas y disputadas.

También interesó la perspectiva de Sábato (2011) cuando define que para América Latina es necesario destacar la intensa relación que hay entre producción académica y prácticas institucionales en la cuestión de la ciencia, la tecnología, el desarrollo y la dependencia.

En este sentido, y dada la posibilidad de acceso a información clave, el estudio de una herramienta de política pública de formación en oficios para mejorar el empleo en la ruralidad, analizándola en su “arena” (Ozslak y O'Donnell, 1981: 7) apareció como una oportunidad para, a partir de comparar ambos países, producir reflexiones que puedan ser generalizadas.

Con el mismo objetivo, se focalizó en pensar qué condiciones posibilitaron una adaptación de una política pensada para el sector urbano al sector rural. Si el “Estado es un proceso histórico de construcción de lo común” (García Linera, 2015: 43) interesó, entonces, analizar qué “alquimia social funciona” para producir hechos creativos que corrieron los límites de las normativas y reglamentaciones. Por ello, para explicar cuáles fueron los mecanismos que permitieron que una política pública pensada y diseñada para el sector urbano llegue al sector rural, surgieron los siguientes interrogantes: ¿Qué factores operaron? ¿Cómo se dio esta adaptación? ¿Quiénes fueron los actores que la provocaron?

Esto nos llevó al tercer punto: el rol de los agentes estatales.

Durante el período estudiado se encontró poca producción sobre las posibilidades de pensamiento de los agentes estatales. Abad y Cantarelli (2013: 19) llamaron la atención sobre este asunto al que describieron como una falta de pensamiento estatal acompañada de reflexiones “a” o “anti” estatales, incluso en muchos técnicos y funcionarios con cargos de gestión y responsabilidad. Para explicar esta situación, construyeron una tipología que permitió encontrar al: “héroe resistente”, al “yuppie estatal”, y al “asambleísta deliberativo”. Todos agentes que no están dispuestos a producir pensamiento estatal porque tienen una subjetividad anti-estatal que los autores consideran que es consecuencia de los períodos históricos anteriores de dictaduras y gobiernos neoliberales.

En todo caso, lo que interesó a esta investigación fue por el contrario pensar que subjetividades se desplegaron en los casos estudiados para posibilitar desbordes y ampliaciones desde el pensamiento y desde la práctica de los agentes estatales.

Aspectos metodológicos y estructura

El análisis comparado se realizó a partir de la descripción de dos políticas públicas: “Acciones para el entrenamiento para el trabajo” en Argentina y “Mi primer empleo digno” en Bolivia, implementados desde las áreas de Empleo de los Ministerios de Trabajo respectivos.

La descripción de las políticas públicas permitió conocer a las instituciones que las implementaron, los antecedentes, los requisitos y los alcances. Siguiendo a McMichael (1992), la comparación buscó iluminar procesos históricos, en las formas que adoptan los Estados, para explicar esta diversidad.

Desde una perspectiva cualitativa, se realizó un análisis inductivo (Oszlak y O'Donnell, 1981) a partir del análisis de fuentes primarias y secundarias. Como fuentes primarias se realizaron entrevistas a funcionarios públicos y académicos. Entre las fuentes secundarias se incluyó el análisis de documentación oficial, instrumentos administrativos de implementación de las herramientas, lectura de textos académicos y ensayos que abordan la temática.

Las entrevistas giraron en torno a las siguientes preguntas: ¿Cuáles son los antecedentes de las políticas públicas? ¿Cómo se tomaron las decisiones para modificarlas? ¿Quiénes tomaron esas decisiones? ¿Existieron evaluaciones previas que permitieron estos cambios? ¿Cuál fue la participación de los agentes estatales? ¿Se produjeron desbordes? ¿Cómo y por qué se produjeron?

La investigación se enmarcó en un programa de formación de postgrado del INTA que permitió un viaje a Bolivia para la realización del trabajo de campo a partir de entrevistas y recuperación de documentación. En el Estado Plurinacional de Bolivia se conversó con Eliana Pimentel, directora de Empleo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social. Además, se realizó una reunión conjunta de análisis con el equipo de la Dirección de Empleo compuesto por: Berta Pintos, coordinadora del Programa de apoyo al empleo (PAE); Patricia Vázquez, responsable de formación técnica del Mi primer empleo digno (MPE); María Isabel Castillo, responsable de gestión empresarial del PAE y Jaime Jaldín, Coordinador Nacional de MPE. Además, una comunicación con Eliana Arauco permitió conocer antecedentes de los programas por su desempeño como coordinadora de Formación Técnica Profesional desde la Cooperación Suiza en

Bolivia. Para analizar las políticas de desarrollo territorial rural, desde las instituciones, se realizaron dos entrevistas: una con Peter Ormel del Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal (INIAF) y otra con Arnoud Hammelers, representante del Fondo Internacional de Desarrollo Agrícola (FIDA). Armando Sánchez, del ministerio de Desarrollo Rural y Tierras compartió información sobre los diversos programas. Por su parte, Oscar Bazoberry del Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica⁸; Pedro Portugal, revista Pukará, y Dunia Mokrani, Fundación Rosa Luxemburg compartieron sus análisis críticos. Por último, la mirada académica la permitieron los encuentros con Patricia Roncal, experta en desarrollo sustentable de la Universidad Mayor de San Andrés (UMSA) y Jorge Albarracín, coordinador del doctorado en Ciencias de Desarrollo Rural de la UMSA.

En Argentina se realizaron entrevistas dentro del equipo de gestión del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social. En primer lugar, cabe mencionar a Carlos Tomada que se desempeñó como ministro entre 2003 y 2015. De la misma cartera, se entrevistó a Marta Novick, subsecretaria de Programación Técnica y Estudios Laborales; Cristina Louro, directora de Gestión y Asistencia Técnica de la Secretaría de Empleo; y Fernanda Bersusky, trabajadora de la Dirección de Empleo. Para analizar el rol del INTA, se realizó una entrevista con Gabriel Delgado. En su doble rol de académicos con amplia experiencia en gestión pública, fueron entrevistados Carlos Vilas y Daniel Arroyo. Sebastián Abad y Esteban Amador permitieron ahondar en qué significa habitar el Estado y qué formación se requiere para los cuadros estatales.

Además, para conocer la perspectiva internacional se realizaron dos entrevistas en la sede argentina de la OIT: Christoph Ernest, especialista en empleo y desarrollo productivo y Elva López Mourelo, especialista en políticas activas de empleo.

La referencia institucional de la investigación posibilitó el acceso a información e informantes sustantivos tanto en Argentina como en Bolivia. Y, por otro lado, los resultados y conclusiones tendrán interés para las áreas del organismo que abordan temas como políticas públicas y desarrollo territorial rural, vinculado a la posibilidad de incidir en el replanteo y rediseño de herramientas del desarrollo territorial rural. Por último, la cercanía a los casos de estudio permitió mantener los ojos abiertos y mirar detenidamente para no solamente probar sino aprender de esta experiencia (Flyvbjerg, 2004).

⁸ El Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica se propone: “Contribuir a mejorar las condiciones teóricas, políticas y técnicas para el desarrollo rural en Sudamérica”. <http://sudamericarural.org/>

El análisis de la implementación de políticas públicas de mejora del empleo desde programas de desarrollo territorial rural en Argentina y en Bolivia, permitió identificar no solo la dimensión instrumental de la aplicación de una política pública, sino organizar otras dimensiones y aspectos para explicar las adaptaciones que se producen.

Esta tesis es, también, un aporte al debate que se abrió durante la gestión estatal post consenso de Washington en el sentido propuesto por Cao (2015); esto es, sistematizar ideas y conocimientos producidos sobre el rol de los Estados, las formas de las administraciones públicas y de sus herramientas, en constante reformulación y disputa: las políticas públicas. En este sentido, en esta investigación se asumió el desafío de analizar la experiencia concreta y hacerlo desde el pensamiento y la reflexión de los agentes estatales como actores sociales dinámicos de estos procesos.

Siguiendo a Freire (1973: 92), se consideró que toda investigación transformadora debe ser parte una “praxis en la cual, la acción y la reflexión, solidarias, se iluminan constantemente y mutuamente”. Y por ello, una y otra vez, pensamiento y acción en la implementación de políticas públicas aparecieron vinculados, en el sentido en que lo propusieron Abad y Cantarelli (2013: 33) cuando postularon que “es necesario imaginar construcciones estéticas, organizativas y conceptuales que forjen subjetividades capaces de habitar el Estado y sus instituciones”.

Como la formulación de los problemas de las Ciencias Sociales debe incluir las inquietudes personales (Wright Mills, 1961); ello, resultó el soporte para esta investigación que consideró los asuntos públicos junto a la historia de las agencias estatales y de los agentes estatales que las habitaron. De allí surgió el enfoque ético, político y epistemológico de esta investigación.

Respecto a la estructura, se trabajó en los siguientes capítulos:

En el capítulo I se plantearon los conceptos y debates en torno a las políticas públicas, reconociéndolas como relaciones sociales, más allá de su rol instrumental de reproducción estatal, asumiéndolas como una formación del período histórico estudiado y con los actores que allí desplegaron subjetividades.

En el capítulo II se realizó la descripción y el análisis de dos programas de similares características: “Acciones de entrenamiento para el trabajo” en Argentina y “Mi primer empleo digno en Bolivia” que permitieron pensar sobre los aportes y los desafíos de las políticas públicas de mejora del empleo. Se observaron los diferentes modos de intervención de los actores (tanto

instituciones como individuos): cómo lo hicieron, con qué subjetividades, con qué preguntas, con qué recorridos y trayectorias, y, también, con qué idea de políticas públicas.

En el capítulo III se incorporaron para el análisis las perspectivas sobre desarrollo rural territorial y el rol del Estado en ambos países. Se buscó en aquellas experiencias que posibilitaron una articulación entre sectores, y se planteó qué posibilidades existen de pensar en/desde los territorios. Se preguntó por quién piensa y por cómo conocen los sujetos de los territorios sus problemáticas y cómo elaboran sus demandas hacia el Estado. Sobre todo, interesó encontrar algunas respuestas para pensar qué condiciones permiten que una política pública desborde su diseño inicial. Cómo una política pública puede trascender el sector urbano para el que fue diseñada y pasar al ámbito rural. Y si esto fue posible, pensar a través de qué vinculaciones y trayectorias institucionales y subjetivas, y en qué espacios de resignificación y adecuación.

Por último, en las conclusiones, se reflexiona sobre qué subjetividades se pusieron en juego durante el período estudiado, a partir del análisis de los Estados nacionales y plurinacionales como formaciones históricas, y de las políticas públicas como relaciones sociales. Además, se plantearon algunos desafíos para la gestión estatal del desarrollo rural territorial.

Capítulo I / Las políticas públicas como relaciones sociales

Existe un amplio debate en las Ciencias Sociales contemporáneas sobre las políticas públicas como herramientas de gestión del Estado. Este debate se actualizó en América Latina a partir de la asunción de gobiernos post-neoliberales, en la primera década del siglo XXI, con perspectivas que sumaron a las miradas institucionalistas, aportes desde el conflicto social y hacia la democratización de las gestiones de gobierno.

En el periodo analizado existieron, como postuló Lander (2011), tensiones dentro los novedosos Estados populares, respecto al rol del Estado en los procesos de cambio y las demandas, las exigencias, el fortalecimiento y la democratización expresadas en políticas públicas. Estados que, como formaciones históricas, contenían al ciclo de luchas populares anteriores y, por ello, se conformaron con porosidades. Por ello, se trató de comprender cómo se pusieron en juego estas cuestiones en las posibilidades de ampliación de una política pública y cómo actuaron, para ello, los agentes estatales.

Para esta investigación, se asumió la propuesta de Oszlak y O'Donnell (1981) respecto a la posibilidad de pensar el Estado desde el estudio de casos y con una perspectiva compleja. Esta perspectiva propuso una mirada superadora del esquema tradicional que explicaba el surgimiento de una política pública a partir de demandas de grupos sociales hacia el Estado (impulso desde un centro) o del enfoque por impactos que, aunque sumaba una dimensión temporal, siguió resultando insuficiente porque se basaba en los efectos y en la validez del diagnóstico (impulso hacia un centro). En los planteos explicativos tradicionales el problema que originaba la política pública estaba el centro, y no se producían movimientos. Se trataba de un modelo pasivo. El segundo esquema planteaba un escenario donde el centro es el impacto, pero no decía que el impacto era una decisión política, que había sujetos que lo definían. Por ello, se prefirió la utilización del tercer esquema que permitió otorgar dimensiones para incorporar, incluso, una diversidad de actores al diseño e implementación de una política pública.

Para ello, se realizó un análisis histórico de las políticas públicas (Oszlak, 2014), buscando responder el cuándo y el cómo, mirando los actores, cómo se incluyeron estas problemáticas en la agenda y las redefiniciones o ampliaciones que se suscitaron durante su implementación. En definitiva, una búsqueda de aprendizajes que se basó en un enfoque que:

...permite trascender el examen formal de las políticas públicas y su supuesta racionalidad técnica, para tratar de entender lo que verdaderamente importa: conocer por qué ciertas posiciones y cursos de acción que, en apariencia, son técnicamente razonables, fracasan cuando deben atravesar el espinoso camino de un proceso de

implementación signado por racionalidades políticas enfrentadas, que son las que en definitiva inspiran los comportamientos de los actores involucrados (Oszlak, 2014: 27).

Entonces, se miraron las políticas públicas en dos dimensiones: como la organización estatal de una demanda y como relaciones sociales que continúan moviéndose luego de la formulación técnica. Para ser más específicos, y utilizando las palabras de Brand (2011), como “una expresión” de las estructuras sociales. Estructuras sociales que, a su vez, pretenden modificarse o transformarse.⁹

Las políticas públicas fueron consideradas, pues, como ámbitos de disputa: ni herramientas neutrales ni puros instrumentos de reproducción de las relaciones de dominación. Más bien como territorios de articulación, retroalimentación y complementación con prácticas de transformación (Lander, 2014). Resultó necesario, entonces, analizarlas en su heterogeneidad tanto estructural como burocrática, y en su doble función de reproducción del Estado hacia la sociedad y de readecuación del Estado frente a demandas sociales (Brand 2011). Se trató, pues, de pensar un Estado en su coyuntura, para lo que se asumió una lectura histórica de él y de sus consecuentes políticas públicas.

La cuestión de la gestión pública asumida desde diversas miradas e incluso, como en el caso del Estado Plurinacional de Bolivia, desde diferentes institucionalidades, incorporando “la institucionalidad indígena a la forma Estado” según explicó Raúl Padra en una entrevista donde repasa los aciertos y desafíos de la nueva gestión (Svampa, Stefanoni y Fornillo, 2010: 174). En la misma entrevista Prada complejiza el asunto proponiendo que se trató de buscar formas alternativas de gestión y cohesión que pudieran romper las viejas formas y las viejas ataduras que proponía el Estado. Y para ello, se propusieron una “gestión mixta” donde pudiesen convivir las viejas y las nuevas formas: “una arquitectura mixta de la gestión pública”.

Entonces, asumiendo esta mirada del Estado, más allá de la máquina, en movimiento, se plantearon tres ejes problemáticos: los desbordes que se producen/provocan durante la gestión democrática; la necesidad de una perspectiva heterodoxa para la aplicación de políticas públicas; y, por último, el pragmatismo como práctica de gestión.

⁹ Brand plantea, en la tradición de la teoría crítica del Estado (Poulantzas, Foucault y otros) que el Estado es una relación social, donde se ponen en juego prácticas de dominación y de poder. Por ello el autor plantea la necesidad de mirar más la sociedad que el Estado.

1.1. Un Estado en movimiento

Para pensar el Estado en movimiento, se tomó como referencia teórica el texto fundante sobre políticas públicas para América Latina de Oszlak y O'Donnell (1981). De ese material, que propuso una perspectiva desde la cual investigar las “políticas estatales”, como las definen los autores, se utilizó el concepto de “estructura de arenas” que propone un Estado “descongelado”, un Estado en movimiento; o, como más adelante se dice, un Estado movido por sujetos sociales, por subjetividades. Un Estado que, también en sus políticas públicas expresa relaciones sociales, relaciones de poder y de dominación y que, por tanto, debe ser pensando desde la complejidad de actores sociales y no solo desde la estructura institucional (Brand, 2011). Y, a partir de ello: “los proyectos del Estado –de sus estructuras, de sus políticas públicas– no pueden ser independientes de los proyectos que se forman desde la sociedad” (Brand, 2011: 155).

En la búsqueda de una perspectiva que permitió una comprensión de Estados en diálogo con los procesos sociales, tanto para la Argentina como para Bolivia, se compartió la mirada crítica al neo institucionalismo que propuso Vilas:

Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional. (Vilas, 2012: 47).

El esquema, entonces, que combinó problemas a resolver, decisiones de impacto y temporalidades, incluyó la historia institucional y la historia del Estado: un Estado histórico, un Estado en su coyuntura. Ahondemos:

La cuestión institucional es en el fondo una cuestión política, por lo tanto, de poder, porque refiere a las pugnas y competiciones por definir el juego y en consecuencia sus reglas, y a la estructura de dominación, autoridad y obediencia que se erige a partir del modo particular en que esas cuestiones se resuelven. Por eso no habría que extrañarse que muchos de quienes hoy se agravian por lo que consideran mala calidad institucional argentina son los mismos que no le hicieron asco al apoyo a golpes de estado y a sus consiguientes tropelías. Las instituciones, guste o no, son terrenos de lucha entre diferentes y antagónicos proyectos políticos de organización y conducción del conjunto social; esto no es bueno ni malo, sino inevitable. (...) Sospecho que cuando el neo institucionalismo habla de instituciones, en realidad está pensando en política y en el poder” (Vilas, 2012: 47 y 48).

Las políticas públicas fueron concebidas desde su carácter histórico y político, y se miraron especialmente como relaciones sociales donde se expresan conflictos y luchas de interés. Donde el poder circula. Donde hay movimiento, donde juegan diferentes actores. Donde no importa tanto llegar sino el camino a recorrer. Estas son las cuestiones que se tuvieron en cuenta en el análisis.

En este juego de relaciones sociales, un tema central que surgió fue el del rol de los agentes estatales y la importancia (o no) de su formación técnica. En este sentido, Thwaites Rey reconoce como necesaria, en procesos de transformación, la formación de cuadros que permitan desbordar las estructuras estatales anteriores. Para la autora es clave lograr gestiones democráticas y transformadoras de aquellos núcleos estatales que resultan sustantivos:

Porque si bien acordamos con la naturaleza de dominación de todo Estado capitalista, en tanto tal, no puede dejar de advertirse que existe una enorme cantidad de tareas que el Estado ejecuta y que tienen, cuanto menos, validez transitoria, en tanto regulan cuestiones relativas a las formas de vivir en el presente. Y también hay “núcleos duros” de actividad estatal/pública que seguirán siendo imprescindibles durante mucho tiempo, gran parte de los cuales conllevan saberes específicos de compleja transmisión. Entonces, el tema es la gestión de estos asuntos comunes indelegables, para que al mismo tiempo en que sean genuinamente útiles en términos sociales eviten que su puesta en práctica les otorgue a quienes ocupen los cargos cuotas de poder diferencial apropiable para beneficio propio y en desmedro de otros grupos sociales. (Thwaites Rey, 2010: 17).

Porque si se asumen las políticas públicas como relaciones sociales, los agentes estatales resultan también actores a considerar. Cómo operan estos actores no es neutral. Algunos, reproducirán la máquina; otros, buscarán transformar la realidad. De allí se desprenderán diversos modos de “habitar el Estado” (Abad y Cantarelli, 2013) y, entonces, diferentes subjetividades se pondrán en juego.

Vilas aunque se muestra escéptico respecto a las posibilidades de los agentes estatales de producir grandes transformaciones en la maquinaria burocrática administrativa, reconoce ciertas subjetividades o politicidades que es posible que operen. Él las ubica dentro de planos y decisiones de índole personal:

Todos somos homines y féminas políticos. Lo burocrático es una expresión despectiva que se hace desde la vereda de enfrente. El Estado como enemigo es mentira. Es enemigo el Estado que no manejamos nosotros. El tema no es el Estado, es la lucha de clases. Y el trabajador, como trabajador, verá lo que puede hacer en cada momento, conociendo las limitaciones. Ojalá su politicidad le permita saltar esas limitaciones. A eso llamo yo realismo, pragmatismo, escepticismo dialéctico. (C. Vilas, 2018).

Desde la perspectiva de esta investigación, la democratización de las políticas públicas, a partir del aumento de las posibilidades y espacios de participación social, resultó clave. Y el rol de los agentes estatales también. En este sentido, asumiendo que es un debate contemporáneo que no está saldado (ni debería estarlo), se coincidió con Bernazza (2014) que plantea que la capacidad estatal, cuando se trata de implementar políticas públicas para el desarrollo y la inclusión, debe ser más política que administrativa. La autora, aunque no menosprecia la cuestión de lo técnico-

burocrático, reconoce que una visión transformadora de la realidad solo se consigue con una mirada política sobre el asunto que busque aumentar el compromiso de los agentes estatales sobre el rol del Estado y sus tareas.

1.2. ¿Qué mueve al Estado?

1.2.2. Desbordes

Un tema al que se le prestó especial atención es qué condiciones permitieron que una política pública desborde sus objetivos iniciales. El concepto de desborde que se utilizó surgió de las reflexiones de García Linera (2015: 32) a propósito de la democracia y la gestión del Estado: “democracia es movimiento, flujo, revocatoria, ampliación de la capacidad de decidir”. El autor explica que allí está la posibilidad e incluso la responsabilidad, de “invadir” lo público, la gestión, las instituciones y de realizar reformas e invitar nuevas formas, porque la democracia “no solo extiende la amplitud de quienes han de habilitarse para gestionar los asuntos comunes, sino que, además, re-inventa el sentido de lo público” y “es el desborde de la sociedad” (García Linera, 2015: 36-37).

Es aquí, en este punto, desde donde se posicionó esta investigación para encontrar momentos, condiciones y experiencias donde la gestión de lo público, o de lo común, haya sido desbordada tanto en sus herramientas burocráticas como en las prácticas subjetivas que lo hicieron posible.

Por ello, se pensó las políticas públicas como instrumentos de las instituciones estatales, ¡claro que sí!, pero no es un sentido fijo, estructurado, regulador y cristalizado. Se miraron estas políticas más bien desde lo que la institucionalidad no controla y desde aquello que la burocracia no sofoca. Desde una cierta exterioridad que dialoga con el Estado. Porque como plantean Lang y Brand (2015), las instituciones (las políticas públicas) deben ser abordadas desde el pensamiento crítico, para poder encontrar allí, en ese doble carácter de estabilizar y ser, a la vez, arena de disputa, de condicionar y de habilitar, un escenario que permita transformaciones.

En ambos casos se comprobó una mirada creativa de la gestión. Programas que fueron actualizados y nuevas formas de intervenir que respondieron a las propuestas políticas estatales a las demandas de la sociedad, donde las subjetividades de los agentes se pusieron en juego. Cierta creatividad en el modo de hacer surgió y permitió intercambios y alternativas novedosas. Porque:

La etapa del 'qué hacer', de las recomendaciones de políticas sustantivas tipo Consenso de Washington –desregulaciones y aperturas asimétricas, privatizaciones de bienes y servicios, federalismo fiscal, desestructuración del mercado de trabajo, etc.– estaría completada; llegó el momento del 'cómo hacer' bien, para que aquella rinda los frutos prometidos. (Vilas, 2012, 44).

Este fue también el espíritu de época: hacer, hacer bien, saber hacer y, ojalá (como desafío, como propuesta), pensar sobre lo que hace. Aprender.

Consultado sobre el clima de época, para Daniel Arroyo, actor clave en la política institucional argentina durante el período, lo que marcó la cancha y armó la agenda fue la urgencia de la crisis. Las políticas públicas al comienzo del período estudiado debían ser masivas y desplegarse con cierta velocidad.

Arroyo coincide con Tomada cuando expresa el momento que le tocó vivir al firmar la renovación del Programa Jefes de Hogar (MTEySS, 2015) y que describe como un momento donde se definía, hora tras hora, que el proyecto de gobierno debía ser transformador y que no podía basarse en la represión a la protesta, sino que debía darle respuestas. Dice:

Si el MTEySS se encerraba en sí mismo no servía para nada. Nosotros teníamos que tener todas las ventanas abiertas del MTEySS para que entre y salga todo el mundo. Las políticas públicas necesitan que el verbo sea "articular". Pero articular de verdad. (C. Tomada, 2016).

Arroyo, al pensar sobre el modelo argentino de políticas públicas dice que es muy interesante, pero difícil de explicar y, sobre todo, de medir. Lo que lo hace interesante son sus múltiples dimensiones, según expresó:

"hay sociedad civil, hay movilización, hay concepto de derecho. No es fácil pasar por arriba de nadie. Eso yo lo veo positivo y tiene un valor grande. Y el funcionario que no lo entiende termina chocando". (D. Arroyo, 2018).

En ambos casos (Argentina y Bolivia) el modelo de implementación de políticas públicas de la época estudiada está de acuerdo con planteado por Arroyo: un Estado en movimiento, políticas públicas que se están amasando continuamente; porque, según sus palabras:

"Son países en donde la desigualdad es tan grande que hay que mover el carro. En otros países podés darle más importancia a la evaluación o podés hacer políticas más acotadas. En nuestros países no". (D. Arroyo, 2018).

También, resaltó las siguientes condiciones de aplicación: lo masivo como requisito sustantivo de una política pública para considerarse como tal, la participación civil y la heterodoxia. En Argentina, sostiene el especialista:

(...) hay un mandato de que el alcance de una política pública tiene que ser masivo. Y eso genera otros efectos. Tenemos muy instalado que una prueba piloto no es una política pública, que la cosa chiquita tampoco. Eso no es nada habitual ni en América latina ni en los módulos europeos. Y eso genera tantos actores que se te van del diseño original, del equipo que planifica, que van cobrando autonomía, que hace que desborde. Es muy raro que una política pública interesante en la Argentina no se desborde. Porque hay una demanda de hacerlo grande. El mandato de la escala y la masividad está tan instalado que hace que todo lo demás sea secundario. Vos llegás a un montón de gente, y después vemos y evaluamos. (D. Arroyo, 2018).

Un punto que destacó Arroyo es la movilización social. Para él, “es difícil que una política pública vuelva hacia atrás con movilización popular que la sostenga”. (Arroyo, 2018).

Delegado profundiza la idea de cierta autonomía que logran las políticas públicas, en el sentido de pensarlas más allá de los ciclos políticos y propone que:

Es mucho más importante pensar en cuáles son los efectos de las políticas que pensar de dónde vienen. ProHuerta, por ejemplo, es un proyecto que viene de una matriz de gobierno enraizada en los niveles quizás más fuertes de neoliberalismo que ha tenido nuestro país. Sin embargo, trascendió el gobierno de Menem, de De la Rúa y de Kirchner. Y está trascendiendo ahora al gobierno de Macri. ¿Por qué? Porque es una política que está enraizada, institucionalizada y es buena. Y es un modelo que Argentina logró mejorar, pulir, aceitar... probablemente ya ProHuerta sea una institución. No hay ninguna posibilidad de que una política pública se sustente si no hay una apropiación. Porque a las políticas que tienen una apropiación parcial en la sociedad, el péndulo de los gobiernos las destruye. El INTA es una política que después se transformó en una institución. (G. Delgado, 2016).

El asunto de las políticas públicas en un Estado en movimiento y la interpelación de las organizaciones sociales está muy presente en la obra de García Linera (2010, 2015). Según él puede entenderse en América Latina a partir de gobiernos que lograron mayor soberanía sobre sus decisiones de gobierno, aunque también puede pensarse que es una característica regional que, en momentos históricos, cobra mayor fuerza. Porque existe una tolerancia mayor al aprendizaje durante la gestión y a la incorporación de alternativas y cambios. Aunque esto incomode a gestores y financiadores.

A partir de los casos relevados y la lectura de textos, es posible pensar que la dicotomía Estado sí o Estado no, parece estar superada por la necesidad de encontrarse con un Estado como realidad, a la que interpelar y disputar. Martínez está preocupada por cómo transformar, qué cuestiones se deben tener en cuenta, y encuentra clave la organización social; a partir de ello, propone que:

...la posibilidad de impulsar políticas públicas, como un campo de redistribución de los bienes comunes gestionados por el estado, significa también el reconocimiento de la

capacidad de concreción de acción política institucional desde los sectores organizados de la sociedad, y más especialmente desde el campo popular (Martínez, 2015: 63).

1.2.3. Pragmatismo

Otros autores encuentran que el asunto central está en el cómo se hizo. La pregunta por el cómo aparece de manera repetida en los textos de García Linera, de Vilas, y en las reflexiones de Arroyo. También Brand pone especial énfasis en plantear que la forma en que el Estado, sus funcionarios, conoce para elaborar políticas públicas es clave para pensar la transformación social, o sociedades más justas. Por eso, Vilas planteó que más que desbordes puede pensarse en cierto pragmatismo:

Tengo una concepción filosófica que es el escepticismo dialéctico: cómo hacer para que las cosas funcionen. Pragmática en el sentido de la ejecución, pero no de la comprensión. Tener claro a dónde querés llegar, porque el camino depende de la sinuosidad del terreno. Aunque ¡cuidado! los otros actores también hacen política. Eso implica una noción del tiempo de la política. Por eso, el pragmatismo pasa por el olfato del que la impulsa. El pragmatismo no es un rasgo nacional (argentino) Es la habilidad que tiene quien está a cargo de tomar una decisión política de hacerlo potenciando una mayor proporción de éxito y reduciendo al mínimo posible el riesgo de conflicto y fracaso. Es oficio. Es experiencia. Lo notas cuando falta. Es algo que no se puede explicar en la universidad, es muy intangible. Una posibilidad es conversar con funcionarios que te cuenten su experiencia: ¿cómo hicieron? (C. Vilas, 2018).

Entonces, se propone que todo esto está en juego, en determinado momento histórico, y que cobra mayor fuerza cuando está acompañado de conflicto o movilización social. De una manera vital, en una actitud de aprendizaje y solidaridad, las políticas públicas pueden pensarse como espacios de aprendizaje, como prácticas transformadoras. Como herramientas que se transforman en su práctica de gestión, porque al hacer se hacen y al rehacerse construyen nuevos sentidos. Dice Brand:

Unas políticas públicas emancipadoras también tienen la tarea de organizar, de manera muy cuidadosa y no jerárquica, esta forma de alcanzar conocimiento acerca de la sociedad, de sus problemas, de sus demandas, intereses, valores, etc. El peligro reside en que los aparatos del Estado sigan pensando que ya tienen un conocimiento suficiente de los problemas, deseos, intereses y conflictos sociales. (Brand, 2011: 156).

Resultó muy interesante el concepto de conocimiento no completo que propone el autor. Es en la gestión, en la práctica, en la implementación donde surgen nuevos desafíos, nuevas búsquedas y nuevas propuestas. A mayor capacidad de conectar con los deseos y desafíos del territorio, la política pública se vuelve menos rígida y se producen mayores condiciones para su desborde.

Un autor imprescindible para pensar sobre la importancia de la sociedad civil en relación a la formación de los Estado latinoamericanos es René Zavaleta. Este teórico boliviano analiza la conformación del Estado en América Latina desde el concepto de formas abigarradas, para referirse a la “ecuación social” y las tensiones entre Estado y sociedad. Antes de realizar esta afirmación, hace una crítica profunda a las miradas estructuralistas del Estado por considerar que no alcanzan para las realidades históricas latinoamericanas. A Zavaleta (2013: 621) le interesa, pues, rescatar el carácter “móvil, cambiante y aleatorio” de las instancias estatales y sostiene que no puede considerarse que todo momento estatal es reaccionario ni que toda idea popular es progresista. Por ello, un análisis histórico de las condiciones permite pensar desde la diversidad de las sociedades latinoamericanas, sobre todo la de Bolivia: territorio donde produce su teoría.

Al respecto, siguiendo su crítica a las perspectivas neo institucionales, Vilas sostiene:

Lo que desde una pretendida pureza institucional puede ser visto como vulneración o desprolijidad, desde una perspectiva más dinámica puede ser reconocido como uno de los medios de adaptación de instituciones creadas en determinados escenarios y condiciones, a otros diferentes, es decir como casos de cambio institucional. Esto no descarta la manipulación institucional con el fin de obtener determinadas ventajas que, de otra manera, no se conseguirían; es tan cuestionable desconocer la existencia de situaciones de este tipo como centrarse exclusivamente en ellas. Un análisis realmente productivo a los fines del mejoramiento institucional debería indagar acerca de las causas que motivan esas reales o imaginadas desviaciones. Más aún: suponerlas como desviaciones implica imaginar que existe una sola manera de hacer bien las cosas. (Vilas, 2012: 45)

Pero, ¿cómo? ¿Qué hacer? Parte de este quehacer y qué hacer tiene que ver con que en muchos proyectos el responsable técnico tiene un grado de involucramiento grande. En palabras de Arroyo es “una combinación de sociedad civil más el técnico a cargo” lo que posibilita que se acompañe la gestión, se escriba el proyecto, y se busque una factura o un presupuesto. Cuestiones que en otro tipo de proyectos quedarían por fuera o resultaría imposible. Aquí se encontró un plus, una subjetividad que no es necesariamente estatal, pero que es condición para desbordes y ampliaciones. El deseo de hacer y de transformar.

Resultó interesante la perspectiva planteada por Pignatta (2015) respecto a las brechas todavía presentes en la implementación de las políticas públicas respecto a su evaluación y seguimiento. La autora realiza un recorrido por las diferentes cuestiones que se tienen en cuenta para la evaluación y se muestra crítica respecto a que en las evaluaciones generalmente se brinda mayor importancia a la rendición de cuentas que al respeto a los derechos que fueron, en definitiva, los que produjeron la necesidad de tal política pública. En tal sentido, y siguiendo a Pignatta cuando las políticas públicas buscan mejorar el acceso a derechos (trabajo, distribución del ingreso, u otros)

debe tenerse más en cuenta una mirada política, coyuntural, pragmática (como proponen los autores citados: García Linera, Arroyo, Vilas) y no la formalidad técnica. Otra cuestión clave del texto de Pignatta es la invitación a priorizar el aprendizaje colectivo en la evaluación. Incluso pone énfasis en indicar que muchas veces se muestra como mejor una evaluación externa que la realizada por los actores del proceso social. En contraposición, ella plantea, y esta investigación acuerda con ello, que el aprendizaje en la implementación y gestión de políticas públicas debe ser parte del proceso, interno, colectivo y comprometido, ya que produce apropiación social y mejora los vínculos entre gestores y sociedad civil.

El pragmatismo aparece también, como condición necesaria para conceptualizar políticas públicas y para aplicarlas, en el debate sobre desarrollo en el Estado Plurinacional de Bolivia, se lo postula de la siguiente manera:

...aquellas personas e instituciones involucradas con la promoción del desarrollo, deben también desarrollar una serie de teorías y metodologías, desarrollar conocimiento y practicar el aprendizaje, de la manera más abierta posible, pero con un grado de pragmatismo suficiente que nos permita generar cambio en función a objetivos trascendentes, como el de la inclusión y el del bienestar de la población a la cual nos debemos. Maguiña (2009:10).

1.2.3. Heterodoxia

Existe cierta forma de la implementación de políticas públicas, muy generalizada en Argentina según Arroyo (2018), que expresa una forma muy interesante de la gestión pública. Se trata de una manera de gestionar heterodoxa, rara y, sobre todo, poco evaluable. Una práctica que, transmitida en un *power point*, puede parecer desprolija; pero que, sin embargo, tiene una profunda dimensión y una gran capacidad de comprender la realidad, y de intervenir en ella. Dice:

En la Argentina hay mucho fracaso de la gestión estatal si el que gestiona no se da cuenta que tiene que mover la maquinaria y que no es el centro. No hay nadie en el centro. Es una maquinaria que se mueve entre todos. (D. Arroyo, 2018).

En Bolivia, plantea Thwaites el desafío es “articular la pluralidad”. Esta articulación de lo plural se da, según la autora, en una pluralidad de códigos, de modos de gestionar, de formas normativas. Rescata Thwaites (2010), en este sentido, la preocupación de García Linera por el ingreso de cuadros técnicos a la gestión que no vengán de trayectorias meritocráticas sino que tengan reconocimientos por sus luchas y por sus compromisos.

Respecto a la cuestión de la sociedad civil, clave en este asunto, Arroyo sostiene que hay una gran apropiación de las políticas públicas:

...no hay cultura del *copy right*. Nosotros hacemos y que funcione. La frontera entre lo público y la sociedad civil, una vez que algo empieza a funcionar, se pierde. (D. Arroyo, 2018).

Vinculado a esto, surgió otra cuestión: cierta subjetividad del agente estatal que se involucra desde una práctica técnica-política en los procesos¹⁰. Una idea de que hay que empujar al Estado, moverlo. “Eso le da mucha heterodoxia, mucha cosa interesante, mucha creatividad, mucho de búsqueda” (D. Arroyo, 2018). El agente estatal, sobre todo de ciertos organismos vinculados a los territorios (con un perfil menos burocrático-administrativo y más cercano a un animador social¹¹), tiene un mayor involucramiento en escribir el proyecto, en buscarle la vuelta, en completar la documentación que falta, en ayudar a armar la rendición. En definitiva, en acompañar el proceso de implementación de la política pública de una manera activa y afectiva (militante)¹². Esto no sucede en todos los países de América Latina y mucho menos en otras regiones. Sin embargo, esta discusión sobre qué debe hacer el agente estatal cobró mucha vitalidad en el periodo estudiado y atravesó a ambos países.

Sobre el asunto de las subjetividades y las trayectorias personales en la gestión de una política pública, Delgado planteó que:

Hay cierta institucionalidad en América Latina formal e informal. Puede ser que tenga que ser más fuerte, que tenga que estar más coordinada. No digo que no, pero hay institucionalidad. Y no hay que minimizarla. Estoy hablando también de institucionalidad supranacional a las que habría que otorgarle algún tipo de crédito de la coordinación de algunas acciones que se hayan hecho en algunos países. Esa institucionalidad, que a veces depende de una persona, es lo que te permite generar los engranajes para llevar adelante políticas que tienen un origen común. Y por ahí es inesperado, y por ahí alguien sugirió una política o la conoció o la propuso. Y la vida funciona así. Porque el error es no llamar a eso institucionalidad. Sin esa institucionalidad no es posible la otra. Las interacciones informales son previas a las interacciones formales. (G. Delgado, 2017).

¹⁰ Sobre este asunto hay muchos debates en grupos de trabajo y militantes en ambos países. ¿Quién debe asumir el rol estatal? ¿Qué se espera del trabajador? ¿Es un técnico que debe bregar por los sectores populares o un técnico burócrata que tiene que hacer cumplir determinadas reglamentaciones?

¹¹ La concepción de animadores sociales, también llamados mediadores sociales, produjo en el periodo discusiones teóricas y desde las experiencias muy interesantes. Vivencias, prácticas, construcciones de sentidos y otras cuestiones fueron puestos en cuestión y resignificados. (Nussbaumer, B. y Cowan Ros. C., 2011).

¹² En Argentina una experiencia al respecto es la que llevó a cabo el Movimiento Barrios de Pie en el programa de Promotores para el cambio social (Gradín, 2012). También podría revisarse la gestión de Emilio Pérsico, referente del Movimiento Evita, a cargo de la Secretaría de Agricultura Familiar. En Bolivia, la organización “Generación Evo” promovió debates y espacios de participación en la gestión estatal.

Por eso, en los modelos de gestión menos heterodoxos, más apegados a la cuestión técnica-burocrática, si no se puede completar el proyecto, no se accede a la política pública. Si no se cumplen los requisitos, tampoco.¹³

Sin embargo, sí se puede afirmar que cierta manera de gestión más cercana a las organizaciones o a las poblaciones destinatarias, permite un mayor involucramiento, incluso afectivo. También esto redundará, como se verá en el capítulo que sigue, en una cierta valorización de la sociedad respecto a las expectativas hacia el organismo del Estado, el agente estatal y las políticas públicas. La importancia de la valorización en relación a la percepción social de las instituciones está bien expresada en el texto de Abad y Cantarelli (2013), que realizan una historización de los modos de habitar el Estado, tal el nombre de su libro, en Argentina que bien puede utilizarse para la región, a partir de los golpes militares que significaron una importante ruptura de la sociedad civil con las estructuras estatales, pasando por periodo de neoliberalismo que reforzaron esta ruptura, hasta llegar a los gobiernos post-neoliberales que requieren revitalizar y repensar el vínculo entre instituciones estatales y sociedad civil.

Esta heterodoxia en la gestión de las políticas públicas también se caracteriza por preferir lo masivo al control (y la medición exhaustiva). En palabras de Daniel Arroyo:

Cuando las políticas públicas tienen que ser masivas el control se va perdiendo y los riesgos son más grandes. El bolso familia Brasil llega a 14 millones de hogares todos los meses: debe haber diez familias que son 'truchas' y diez que hicieron grandes cosas. Pero, para mí, la masividad es el valor más grande. Entiendo que tiene un valor medir, y que los truchos no tienen que estar, pero no a costa de la masividad. (D. Arroyo, 2018).

En el periodo estudiado se observó una cierta combinación de políticas públicas surgidas de organismos internacionales con otras de diseño propio, incluso adaptaciones o continuidades de políticas públicas anteriores que aumentaron su llegada o democratizaron su gestión. Esta heterodoxia (Arroyo) y pragmatismo (Vilas) se refleja en cierta astucia de la gestión que marca que aquellas cuestiones estratégicas deben hacerse con mayor autonomía y que para cuestiones complementarias pueden utilizarse programas de cooperación o de crédito, por ejemplo.

“Creo que llegó el momento de inventar y en esto tomo la idea de que muchas de las teorías e ideas que hemos tenido no nos han servido mucho”, plantea Arroyo (2010: 153). Se refiere a una necesidad de que las políticas públicas puedan recrearse en tiempo real, que la misma práctica institucional genere aprendizajes y nuevas propuestas. Plantea esto preocupado por un movimiento

¹³ Surge plantearse que en muchas políticas públicas aquellas cuestiones que son derechos (el acceso al agua en Argentina, por ejemplo) deben pasar por trámites y requisitos administrativos para su resolución, cuando deberían ser de cumplimiento universal y directo. Este asunto quedará pendiente para futuras investigaciones y propuestas.

muy dinámico de la sociedad que no puede esperar cambios institucionales a largo plazo ni opiniones metodológicas, académicas o teóricas que no han dado resultados. Aquí es evidente que las formas de gestionar imponen diferentes dinámicas y que a mayor decisión soberana sobre el financiamiento se espera más posibilidad de adecuación.

Argentina y Bolivia compartieron entre 2006 y 2015 cierta manera de reocupar el Estado, aun con sus diferencias. Además de la práctica de gestión institucional, que en cada país tenía referencias y trayectorias diferentes, se encontraron muchas producciones y reflexiones sobre cómo ocupar el Estado, quién debe hacerlo, desde dónde, y para qué proyecto de país. El diálogo con los movimientos y organizaciones sociales y políticas apareció como clave para entender estas tensiones y disputas.

Capítulo II /

Las políticas públicas de formación para el empleo en Argentina y Bolivia (2006-2015)

Este capítulo se describió una política pública activa de empleo, basada en la formación en un puesto de trabajo, implementada desde los Ministerios de Trabajo de Argentina y Bolivia durante el período 2006-2015: se trata del programa de “Acciones de entrenamiento para el trabajo” en Argentina y de “Mi primer empleo digno” en Bolivia. A partir de lectura de documentación institucional y de entrevistas a informantes claves en los Ministerios respectivos de ambos países, se construyó una descripción que permitió conocer las características principales de esta política pública, sus antecedentes, cómo se realizó su diseño y qué actores estuvieron vinculados. Los datos obtenidos se analizaron teniendo en cuenta, entre otras cosas, la fase de implementación y las condiciones de adaptación durante su implementación.¹⁴

2.1. El trabajo decente como horizonte

Argentina y Bolivia compartieron, entre 2006 y 2015, un horizonte de época común respecto a Estados post-neoliberales que apostaron a modelos de ampliación de ciudadanía ya descritos en el capítulo anterior. Se trató de la implementación de una variedad de políticas públicas a partir de diagnósticos y modos de implementación similares. Lo que derivó en programas y herramientas de características parecidas, que posibilitaron una comparación.

Para realizar esta descripción, se realizó el análisis desde la perspectiva que plantean Oszlak y O'Donnell (1981), incluyendo los procesos y los actores, pero también la dimensión temporal que es la novedad que en su momento introdujeron estos autores al estudio de las “políticas estatales” según la denominación que ellos prefieren utilizar, incorporando una perspectiva histórica y una mirada del Estado en su coyuntura.

Desde esta perspectiva, se analizaron las documentaciones y trayectorias institucionales y se realizaron las entrevistas con informantes claves que permitieron reconstruir los antecedentes, el diseño y la implementación de programas para mejora de empleo en Argentina y Bolivia durante el periodo citado (ver cuadro 1: “Acciones de Entrenamiento para el Trabajo” y “Mi primer empleo digno”).

Un asunto que resultó importante en el análisis fue la participación de la OIT (Organización Internacional del Trabajo) en la formación de cuadros técnicos y en la propuesta de estas

¹⁴ No interesó para el análisis la cantidad de participantes por considerar que estos datos no aportan al análisis de la dinámica de implementación. Las cantidades no ofrecen explicaciones para las preguntas de esta investigación ya que están vinculadas a realidades locales.

herramientas programáticas para el tema del desempleo en la región. La OIT apareció como un actor clave por su presencia activa en ambos países, sobre todo a partir de la década del 90. Durante la investigación, se confirmó la colaboración e intercambio de ambos Ministerios de Trabajo en espacios propuestos por esta organización internacional. Leamos lo que opina un especialista de la OIT al respecto:

Los años 90 fueron un periodo de cambio de paradigma, de apertura económica, del consenso de Washington. Estaba la opinión de que el mercado arreglaba las cosas y no los gobiernos. No conozco lo que hizo la OIT en esa época en América Latina. Pero es importante entender que la OIT es una organización de la ONU que facilita. No sustituye gobiernos, pero ayudan. Por eso, es más interesante lo que hicimos en la crisis de 2001 y 2002. Primero apoyamos y promovimos el diálogo social, por el caos político que había (yo trabajaba en Chile y atendíamos también Argentina). Buscábamos poner a los actores sociales en la mesa y facilitar el diálogo social, para un proceso democrático participativo. Es el momento de la creación del programa “Jefes y jefas de hogar”, que tenía que ser un programa más vinculado al empleo público, pero fue más un programa de transferencia de ingresos. La idea que tenemos en la OIT de los programas de empleo público es que son programas temporarios, para ayudar a personas a conseguir un trabajo. Tienen que ayudar a aumentar la empleabilidad de las personas y, por eso, es importante el componente de formación profesional para que después tengan mejores posibilidades de encontrar trabajo. Te doy un ejemplo: un campesino participa de un programa de empleo público para instalar un sistema de acceso al agua, pero luego vuelve a su casa a trabajar en su tierra, con sus animales. Cuando terminado el programa, aunque no haya conseguido un empleo, obtuvo conocimientos para ayudar al vecino a hacer su irrigación, a aumenta la productividad y, también, sus ingresos. (C. Ernest, 2018).

Respecto al marco institucional desde el que se implementaron estos programas, las políticas públicas de formación para el trabajo están vinculadas a la propuesta de “trabajo decente” que propicia la OIT y que se expresa en su página web institucional de la siguiente manera:

El trabajo decente sintetiza las aspiraciones de las personas durante su vida laboral. Significa la oportunidad de acceder a un empleo productivo que genere un ingreso justo, la seguridad en el lugar de trabajo y la protección social para las familias, mejores perspectivas de desarrollo personal e integración social, libertad para que los individuos expresen sus opiniones, se organicen y participen en las decisiones que afectan sus vidas, y la igualdad de oportunidades y trato para todos, mujeres y hombres.

En ambos países resultó evidente una presencia fuerte de la OIT y de organismos multilaterales de cooperación que influyeron en la creación de cuadros técnicos y de modos de hacer respecto a la cuestión. Los 90 en este sentido fueron claves. El esplendor del Banco Mundial en su manera de proponer políticas, la jerga, entre otros. La institucionalización en los Estados nacionales vino después. Carlos Tomada se refiere a ello:

Con la OIT tuvimos una relación sistemática y muy buena. Fue referencia para los diseños de muchas políticas. De las medidas para el empleo que propuso la OIT en el Pacto Mundial para el Empleo, la mitad ya se estaban llevando a cabo en el Ministerio con anterioridad (C. Tomada, 2017).

En 2009 el Pacto Mundial para el Empleo¹⁵ enciende una alarma sobre el desempleo y propone acciones urgentes a nivel mundial basados en el Programa de Trabajo Decente de la OIT que funda sus principios en el respeto a los derechos fundamentales en el trabajo y a la igualdad de género. El Pacto hace hincapié en la necesidad del diálogo social para la recuperación económica y el desarrollo. Expresa Somavia:

Si se adoptan de forma integral y coordinada, estas políticas pueden reducir las tensiones sociales, mitigar el impacto negativo de la recesión en las personas, estimular la demanda agregada y reforzar tanto a las economías de mercado competitivas como un proceso de crecimiento más incluyente. (OIT, 2009).

Además de compartir un horizonte de época en buena parte de la región, Argentina y Bolivia sostuvieron, a nivel bilateral, una política de cooperación y amistad en varios terrenos, pero con un fuerte eje en el fortalecimiento los Estados nacionales. Jorge Giles, que estaba a cargo del INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública en Argentina), fue una de las personas que participaron de estos espacios iniciales de vinculación entre ambos países. Comenta:

Desde la asunción de Evo Morales como primer presidente indígena de Bolivia, el gobierno del entonces presidente argentino Néstor Kirchner, sostuvo una política de cooperación institucional claramente orientada a reorientar el rumbo estratégico del Estado boliviano profundamente penetrado por las políticas neoliberales. De ese modo, en los años 2006, 2007, 2008 y siguientes Argentina colaboró en la decisión del hermano país de romper con los condicionamientos que imponían los organismos de cooperación internacional, y que en su mayoría respondían a las políticas públicas emanadas del Banco Mundial y el FMI. (C. Giles, 2018).¹⁶

¹⁵ El Pacto Mundial para el Empleo fue adoptado por la Conferencia Internacional del Trabajo en su nonagésima octava reunión, Ginebra, 19 de junio de 2009 y se planteaba estrategias para recuperarse de la crisis. El documento final plantea la necesidad de: “mantener en el empleo a las mujeres y los hombres tanto como sea posible, y respaldar a las empresas, en particular las pequeñas, medianas y microempresas; apoyar la creación de empleo y promover inversiones en sectores intensivos en empleo, incluidos los empleos verdes; facilitar una reinserción más rápida en el empleo y contener la deflación de los salarios; proteger a las personas y las familias afectadas por la crisis, en particular las más vulnerables y aquéllas en la economía informal, fortaleciendo los sistemas de protección social para mantener ingresos y niveles de subsistencia sostenibles, así como la seguridad de las pensiones; acelerar la recuperación del empleo y ampliar las oportunidades de ocupación, actuando simultáneamente sobre la demanda y la oferta de trabajo; y dotar a la fuerza de trabajo de las competencias laborales necesarias tanto ahora como en el futuro”. (ILO, 2009).

¹⁶ Giles comentó también, al referirse a la preocupación por la formación de cuadros técnicos estatales en la región que: “Capacitar cuadros de gestión estatal que respondan a un proyecto liberador e inclusivo, como el boliviano, no es un problema para nada singular en Bolivia ni de Argentina sino un problema generalizado para toda América Latina”. Además, recordó que existe en Bolivia, desde 2006, un organismo de capacitación estatal sobre los escombros del antiguo organismo que dependía casi en términos absolutos de los organismos multilaterales. Y también reconoció que existían debates sobre qué tipo de agentes deben formarse.

Consultado respecto al tipo de vínculo que sostuvieron ambos países, Giles expresó que:

El gobierno de Evo cambió drásticamente el paradigma de gobernanza impuesto por el neoliberalismo a escala planetaria por políticas de intercambio solidario con distintos países de la región, particularmente Argentina hasta el año 2015. El INAP (organismo rector de la capacitación estatal de Argentina) nunca pretendió en aquellos primeros años de gobierno de Evo exportar sus experiencias y mucho menos Bolivia se aprestaba a 'importar' experiencias de otros países hermanos. Siempre se trató de una cooperación fraternal y solidaria en el marco del concepto de Patria Grande que une a nuestros respectivos pueblos. (C. Giles, 2018).

Ambos países compartieron una mirada de la época respecto a las políticas públicas de búsqueda de mayor impacto. En ambos países, por tanto, los Ministerios de Trabajo tuvieron una concepción de “políticas activas y pasivas de empleo”, donde se buscó desarrollar las políticas activas de empleo a partir de la capacitación y la formación para la búsqueda de inserción laboral y la distribución de ingresos.

2.2. República Argentina: en busca del empleo perdido

En Argentina, el Ministerio de Trabajo fue creado en 1949 durante el gobierno de Juan D. Perón. Tenía como antecedente a la Secretaría de Trabajo y Previsión del año 1944 y, con anterioridad, el Departamento Nacional del Trabajo de 1907.

El Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) es un organismo del Poder Ejecutivo Nacional y está a cargo de un funcionario designado por el Presidente de la Nación. El MTEySS propone, diseña, elabora, administra y fiscaliza las políticas para todas las áreas del trabajo, el empleo y las relaciones laborales, la capacitación laboral y la seguridad social. La Secretaría de Trabajo se ocupa de las relaciones laborales (fiscalización, inspección, convenios colectivos, entre otros); la Secretaría de Empleo de las políticas activas de empleo y capacitación laboral; y la de Seguridad Social atiende los riesgos del trabajo, la vejez, maternidad, salud, entre otros.

La creación de la Secretaría de Empleo, y el actual nombre del Ministerio, corresponde al Decreto N° 355/02, que modificó la Ley N° 25.233 (art.22), de diciembre de 1999, donde ya había quedado establecida la competencia de “Empleo” en el nombre del organismo: Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos. De la Secretaría de Empleo depende la política pública que se analizó.

Es importante destacar que con el retorno de la democracia a la Argentina (1983) se incorporaron al MTEySS un grupo de cuarenta profesionales expertos en temas laborales, muchos de ellos son claves en el periodo estudiado.

Otro tema que apareció como clave durante la gestión de Armando Caro Figueroa (1993-1997), es que se crean las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (Gecal)¹⁷. Estas Gerencias fueron trascendentales para llevar al territorio las políticas que se pensaron a nivel nacional. Además, fueron las Gerencias las que pusieron en carpeta y en agenda del Ministerio problemáticas del territorio. El MTEySS tenía, entonces, información, infraestructura local, equipos técnicos y un sistema informático que le permitía una implementación masiva de políticas públicas.

En Argentina, el derecho al empleo está enmarcado en el artículo 14 bis de la Constitución Nacional y en la Ley Nacional de Empleo 24013. El desempleo se había convertido en un problema gravísimo a mediados de los años 90. La tasa de desocupación ya resultaba altísima: 18,6 %. Algunos autores sostenían que era la más alta desde los años 70 e, incluso, que había sido la más alta de la historia del país (Delich, 1997); pero, más adelante, en 2012, se llegó a un nuevo punto histórico con un 21,5 de desempleo Neffa (2012).

Con este panorama de crisis profunda de empleo, asume el gobierno Néstor Kirchner que designa a Carlos Tomada como Ministro de Trabajo:

Nos topamos con un Ministerio de Trabajo cuya tarea esencial era la administración del Plan Jefes y Jefas de Hogar. Nos enfrentamos a un panorama desolador. En la puerta del Ministerio de Trabajo, había entre dos y tres movilizaciones diarias. Eran manifestaciones de gente que estaba excluida de toda exclusión, personas con un único reclamo concreto: que las viéramos. (Tomada, 2015).

Desde allí, con una desocupación del 24 %, informalidad laboral en más de la mitad de los trabajadores y más del 55 % de los hogares en la pobreza (Ministerio de Trabajo, 2015) se empezó a penar en propuestas que mejoren la distribución del ingreso. En este marco surge el Seguro de capacitación y empleo, lo que permitió la puesta en marcha de las “Acciones de entrenamiento para el trabajo” que se implementaron desde la Dirección de Gestión y Asistencia Técnica, dependiente de la Secretaría de Empleo del MTEySS. Un concepto clave para analizar esta herramienta de políticas públicas resultó el de “políticas activas de empleo”. Leamos a Neffa:

Durante la primera etapa las políticas fueron eminentemente sociales, con el objeto de contribuir a la satisfacción de necesidades básicas, esencialmente la alimentación, mientras los empleos eran transitorios, precarios, asignados individualmente. En cambio, durante la posconvertibilidad, los objetivos se trasladaron a crear empleos, insertar a los ocupados en empresas o cooperativas de trabajo, cumplir con la terminalidad educativa y la formación profesional, combatir la estigmatización de los desocupados, promover la cultura del trabajo y la inclusión social (Neffa, 2012: 97 y 98).

¹⁷ Las Gecal tienen a su cargo, a nivel local, la promoción de acciones para generar puestos de trabajo a través de programas de empleo y capacitación

2.2.1. Las políticas activas de empleo en Argentina

El primer antecedente que interesa rescatar de un programa de apoyo al empleo gestionado desde el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social de la Nación (MTEySS) es el PIT (Programa Intensivo de Trabajo), mucho antes del emblemático Programa Trabajar, que se implementó desde 1993 desde la flamante subsecretaría de Empleo y Formación. Con la Ley de Empleo 24013¹⁸ del año 1991 aparece la figura de la emergencia ocupacional y desde allí surge el PIT. Este programa brindaba mano de obra intensiva en municipios, tenía liquidación de haberes y asignación familiar y generaba relaciones laborales. El MTEySS (todavía no tenía incorporada la palabra empleo en su nombre) apoyaba económicamente. El dinero no se transfería directo a los trabajadores, sino que iba a los organismos con los que había convenio. Siempre se realizaba con el sector público. El programa permitió la construcción de obra pública y se financiaba con recursos del Fondo Nacional de Empleo. El MTEySS pagaba salarios y cargas sociales. Los municipios involucrados aportaban materiales, herramientas y el pago de los seguros. (PNUD, 1999).

El otro antecedente que interesa citar es el denominado Plan Trabajar que tuvo tres versiones: I, II y III¹⁹. Este programa se gestionó desde el Ministerio de Trabajo y se financió con

¹⁸ Ley de Empleo: <http://servicios.infoleg.gob.ar/infolegInternet/anexos/0-4999/412/texact.htm>

¹⁹ “Los primeros planes de empleo se crearon en 1996, con los levantamientos de Cutral-Có y Plaza Huincul, en Neuquén, tras la privatización de YPF. Fue la respuesta del menemismo a los crecientes niveles de conflicto social. Mientras reprimía a los desocupados y los acusaba de ‘asociarse para delinquir’ (en una de esas puebladas una bala policial mató a Teresa Rodríguez), el Gobierno creó el Programa Trabajar I, un subsidio que tenía una duración de entre 3 y 6 meses. Al año siguiente el entonces gobernador Eduardo Duhalde lanzó en la provincia el Plan Barrios Bonaerenses. El resto de los gobernadores siguieron pasos similares. Eran programas que se distribuían a través de los intendentes y punteros del PJ. Funcionaban con la lógica de la escasez, la de los pocos recursos para hacer frente a muchas necesidades. En 1996, cuando en el país ya había más de dos millones de desocupados, se otorgaron 118 mil planes. Accedía a ellos el que conocía a un puntero o tenía cercanía con la estructura del Estado. Quienes quedaban fuera de este circuito, ya sea por carecer de contactos o por rechazar el clientelismo, podían esperar sentados. De esta tensión entre los desocupados sin filiación política y el aparato PJ, y de la decisión de algunos militantes de izquierda de organizar a los desocupados, nacieron las agrupaciones piqueteras del conurbano. Sus integrantes se vinculaban para cortar rutas y presionar por subsidios y alimentos, con protestas que expresaron además reclamos de fondo: no sólo planes, sino trabajo genuino, salud pública y educación.

Con el gobierno de Fernando de la Rúa hubo un doble cimbronazo en la historia de los planes de empleo. El primero fue que la cantidad de subsidios bajó drásticamente. “Su mayor volumen se había alcanzado en octubre del ‘97 con los 206 mil Trabajar, pero ese número no volvería a repetirse sino hasta mayo del 2002”, dice la socióloga Maristella Svampa. “El recorte profundizó la protesta social, ya que dejó sin recursos no sólo a los piqueteros, sino también a la estructura de punteros del PJ.” Bajo la gestión de la Alianza, el ciclo de protestas que se había abierto en el ‘97 tuvo un crescendo en el que no pocas veces confluirían piqueteros con intendentes peronistas. Eso se vio, por ejemplo, en las fuertes movilizaciones de La Matanza del año 1999.

Una segunda novedad se agregó poco después. En competencia con el peronismo, la Alianza resolvió no distribuir los subsidios exclusivamente a través de los intendentes, sino también de manera directa a los vecinos que se organizaran e inscribieran una ONG. El gran salto llegaría luego del estallido del 19 y 20 de diciembre del 2001. De la mano de las grandes movilizaciones de los meses previos, y apoyado en el clima favorable que había generado en la opinión pública la propuesta del Frente Nacional contra la Pobreza –que plebiscitó la creación de un seguro de empleo y formación para todos los desocupados– los programas de empleo se universalizaron. Fue un completo cambio de lógica. El plan Jefas y Jefes de Hogar, esbozado en enero del 2002 durante la fugaz presidencia de Adolfo Rodríguez Saá y creado finalmente por Eduardo Duhalde, se extendió a dos millones de beneficiarios con un criterio de asignación universal. Para conseguirlo, ya no fue necesario pertenecer a determinado partido u organización –al menos no en teoría– sino reunir tres condiciones: no tener trabajo, ser jefe de hogar y tener chicos en edad escolar. Vales, L. “Una breve historia de los planes sociales”, *Página12*, 5/10/2013.

un préstamo del Banco Mundial. Pero pedir nuevos préstamos te requería rendir cuentas. Los funcionarios reconocen que el Plan Trabajar duró más tiempo en la historia que la incidencia real que tuvo.

Luego del Plan Trabajar, en el medio de la crisis social de 2001 y en el marco de la declaración de la emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria²⁰, se implementó un programa de inclusión de mucho mayor alcance. El decreto 565/021 reglamentó el Programa de Jefes de Hogar, también denominado Derecho Familiar de Inclusión Social: Plan Jefes y Jefas Desocupados que debía ser aplicado desde el momento de la firma hasta el 31 de diciembre de 2002 en todo el territorio nacional. En los considerandos de la reglamentación se indicaba que este programa se implementaba respetando el artículo 75 inciso 22 de la Constitución Nacional donde se adhería a pactos internacionales que con carácter de ley deben ser repostados. El decreto 39/03, del 7 de enero de 2003, prorrogó hasta el 31 de diciembre de 2003 la Emergencia Ocupacional Nacional (art. 1°) y la vigencia del Programa Jefes y Jefas (art. 2°).

La cronología propuesta por Cieza establece que:

Se puede resumir la política nacional en materia de programas transitorios de empleo en los 90 de la siguiente manera. En 1993 se implementa el Programa intensivo de Trabajo (PIT) financiado por el Fondo Nacional del Empleo, que promueve la realización de obras de utilidad pública y social. En 1995 se aplican los Programas de Asistencia Solidaria (PROAS) y ASISTIR, que contemplan pequeñas obras de infraestructura y entrenamiento para desempleados de larga duración. En 1996 se implementa el programa TRABAJAR 1 tendiente a proporcionar ocupación transitoria a desempleados en situaciones de pobreza y vulnerabilidad social. En 1997 y 1998 se aplican los Programas Trabajar II y Servicios Comunitarios. El primero tiene financiamiento del Banco Mundial. Los programas Trabajar III y Servicios Comunitarios tienen vigencia durante 1999. En el año 2000 se crea el Programa de Emergencia Laboral (PEL). A partir del 2001 se pone en marcha el Programa denominado Derecho Familiar de inclusión social, conocido como Plan para Jefes y Jefas de Hogar desocupados. Este programa recoge gran parte de la experiencia anterior y será analizado más adelante. (Cieza, 2006: 9).

El programa “Acciones de entrenamiento para el trabajo”, que se analizó en esta investigación, tuvo su antecedente más directo en el programa Jefas y jefes de hogar, un programa de ingresos para personas desocupadas, con financiamiento del Banco Mundial y que tenía como requisito que el empleador (por ello la importancia del Estado nacional, provincial o municipal como contraparte) se responsabilizara por el trabajador. El Programa Jefes de Hogar fue aprobado por la resolución 420/2002 del 10 de junio de 2002, durante la gestión de Graciela Camaño como Ministra de Trabajo, y estaba destinado a jefes o jefas de hogar con hijos de hasta dieciocho años

²⁰ Cada emergencia tuvo su propia ley reglamentaria.

de edad, o discapacitados de cualquier edad, o a hogares donde la jefa de hogar o la cónyuge, concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país. El programa indicaba en su reglamento operativo que las actividades comunitarias debían ser desarrolladas por los participantes, como contraprestación del ingreso que recibían y que se denominaba “beneficio económico”. Las “actividades comunitarias” se ejecutaban a partir de convenios entre el MTEySS y las provincias quienes estaban encargadas de supervisar y controlar a los participantes que realizaban tareas en merenderos u pequeñas obras publicas de comunas y municipios.

Respecto a los destinatarios, la resolución indicaba:

El Programa Jefas y jefes de hogar desocupados-Derecho Familiar de Inclusión Social tiene por objetivo brindar un beneficio económico a los Jefes y Jefas de hogar desempleados con hijos menores, con el fin de propender a la protección integral de los hogares, asegurando la concurrencia escolar de los hijos y el control de salud de los mismos. (MTEySS, 2002).

Respecto a la contraprestación requerida decía lo siguiente:

“El Programa prevé que los/as beneficiarios/as deberán realizar una contraprestación en actividades o proyectos de utilidad social y comunitaria, que tengan un impacto en el mejoramiento de la calidad de vida de la localidad”. (MTEySS, 2002).

Por último, también señalaba que:

No podrán participar quienes, reuniendo estos requisitos, participen en otros programas de empleo o capacitación nacionales, provinciales o municipales o perciban otros beneficios de la seguridad social, o pensiones no contributivas, salvo las otorgadas en razón de ser madre de siete o más, ex combatientes de Islas Malvinas, o por razón de invalidez de acuerdo a la Ley N° 18.910. (MTEySS, 2002).

Todo beneficiario titular percibirá una suma mensual de 150 pesos, en forma directa e individual, por una dedicación horaria de cuatro ni superior a seis horas diarias. Los “beneficios”, así se denominaban, terminaban según la resolución el 31 de diciembre de 2002. El programa Jefes de Hogar “llegó a tener más de 2 millones de beneficiarios y comprometer cerca del 1 % del PBI” (Ministerio de Trabajo, 2015: 21). Fue la primera vez que una política pública de ingresos tenía un alcance tan grande. La crisis del país lo requería, y los gobernantes entendieron el mensaje. Al respecto Daniel Arroyo, indica que:

Hay un mandato en Argentina, desde hace tiempo, de que el alcance de una política pública, para ser considerada como tal, tiene que ser masiva. Y eso genera otros efectos. Tenemos muy instalado que una prueba piloto no es una política pública, y que la cosa chiquita tampoco. Eso no es nada habitual ni en América latina ni en los modelos

europeos. Y eso genera tantos actores que se te van del diseño original, del equipo que planifica, que van cobrando autonomía, que hace que te desborde. Es muy raro que una política pública interesante en la Argentina no se desborde. Porque hay una demanda de hacerlo grande como primera búsqueda. El mandato de la escala y la masividad está tan instalado que hace que todo lo demás sea secundario. Vos llegás a un montón de gente, y después vemos y evaluamos (D. Arroyo, 2017).

Una de las cuestiones que permitió esta masividad del programa Jefes de Hogar y sus derivados, fue el alcance territorial que tenían las Gerencias de Empleo y Capacitación (Gecal) distribuidas en todo el país. Otro, el sistema informático que le permitió cruzar información con el Anses, y la liquidación de los pagos con mucha rapidez. Esta condición la remarcaron todos los entrevistados. Por eso, durante la crisis en Argentina del 2001, donde se necesitaba una respuesta urgente para dos millones de personas, era el MTEySS el que tenía las herramientas técnicas para implementarlo: cuadros técnicos y profesionales, territorialidad, sistema informático y la decisión política de poner eso a disposición de la resolución del conflicto. El programa Jefes llegó a tener dos millones 200 mil personas. Ese fue el tope.

Fernanda Bersusky al reflexionar sobre el puesto que ocupaban estas personas como contraprestación del Programa Jefes, indica que como se había producido una fuerte reducción del Estado por las políticas neoliberales implementadas en el país, muchos de estos trabajadores cumplían funciones muy necesarias como porteros de escuelas, ordenanzas, camilleros en hospitales. Cumplían funciones en todos los niveles de la administración pública provincial y municipal. Sus jefes, por ejemplo, el director de un hospital o de una escuela, los contabilizaban como empleados y decían “me faltó el personal” cuando no asistían.

A partir del Jefes de Hogar, las personas tenían una actividad concreta y en un ámbito concreto. Mucha de esa gente cuando empieza cierta reactivación económica, tenía la expectativa de quedar en la planta de trabajadores del municipio o la provincia. Y aquí, desde los equipos técnicos del Ministerio se buscó adaptar la normativa para regularizar esta situación. Porque venía atado a la instancia posterior que es el Programa de Inserción Laboral (PIL) que facilitaba la contratación del personal pagándole un porcentaje del salario. Ir formalizando de a poco para lo que se dictaban capacitaciones durante un plazo máximo de 12 meses, y luego el PIL por otros doce meses.

El programa Jefes de Hogar dejó de existir en el 2005, por un decreto firmado por Néstor Kirchner²¹. Este decreto marcó un hito porque además de darle fin al Jefes, planteó una

²¹ Decreto 1506/04

diferenciación entre la población a la que se asistía y el organismo público que se ocupaba de ella. A partir de allí, el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación comenzó a ocuparse de las personas que tenían familias numerosas o que, por algún otro motivo, no tenían posibilidades de buscar trabajo. Estas personas, en su mayoría mujeres, pasaron a recibir una asistencia a través del Plan Familiar por la Inclusión Social. Puede pensarse que este programa es el antecedente de la Asignación Universal por Hijos.

Por otro lado, las personas que sí podían emplearse, pasaron al PEC (Programa de Empleo Comunitario)²² que permitía el ingreso al Seguro de Empleo y Capacitación. Esta decisión representó un salto importante para el Ministerio de Trabajo. “Esa era la política estrella del Ministerio” repiten muchos técnicos durante las entrevistas.

En el 2006, con la creación del Seguro de Capacitación y Empleo (MTEySS), y del programa Familias (MDS) el Programa Jefes de Hogar se diluye, pero quedó vigente el PEC. Luego se armaron Resoluciones que permitieron que el PEC también pasara al SCyE y así posibilitaban la participación en las distintas actividades (Acciones de entrenamiento para el trabajo, PEI, PTA, FP) que sólo estaban habilitadas para el SCyE. A partir del 2008 también se agrega el Programa Jóvenes.

Por las cuestiones antes descriptas, el MTEySS en ese entonces tenía una gran cantidad de especialistas en trabajo. Ellos fueron quienes cambiaron, por indicación del Ministro, la lógica de la capacitación como elemento de contención para pasar a la capacitación como elemento de inserción laboral en mejores condiciones.

El paso de un programa a otro, significó también pasar de una estrategia de contención para empezar a direccionarse a una capacitación dirigida a las habilidades y competencias para la inserción laboral. Una anécdota que ilustra el momento es que lo primero que se hicieron fueron cursos para obreros de la construcción, para que no tuvieran accidentes, porque se había perdido el hábito de caminar las obras y de medidas de prevención fundamentales. Carlos Tomada lo aclaró:

Queríamos pasar a un escenario donde la política de ingresos (el salario, el trabajo y la seguridad social) ocupara un lugar central en la economía. No solo por razones político-ideológicas (dada nuestra formación) sino porque pensábamos que, en términos económicos, era necesario un crecimiento económico con inclusión. Era una demanda de la sociedad. Era necesario generar empleo. Pero el MTEySS venía muy influido por

²² En 2002, cuando se cerró la inscripción al Programa Jefes de Hogar, quedaron muchas personas desocupadas sin apoyo porque no llegaron a inscribirse. Entonces, se creó el PEC (Programa de Empleo Comunitario) que permitía percibir 150 pesos mensuales a cambio de una contraprestación en un proyecto específico. En general, se trataba de proyectos cortos en actividades comunitarias (roperito, merendero y otros). Este Programa se renovaba año a año y comenzó a ser el instrumento de negociación con organizaciones y con municipios y gobiernos provinciales para sostener las distintas crisis sociales y políticas locales.

la idea del plan social, por la palabra 'contención'. Y teníamos que pasar a formular otra vez políticas públicas que estimularan el trabajo y las herramientas para acceder al trabajo. El Ministerio de Trabajo no crea empleo (sino sería el Ministerio de la felicidad o de la infelicidad) pero sí tiene que propiciar que el trabajo que se cree les llegue a todos y que sea de la mejor calidad posible". (C. Tomada, 2016).

Por su parte, Bersusky comentó que este programa representó un cambio muy fuerte dentro del Ministerio:

Si te anotás en el Seguro de Capacitación y Empleo, el Estado va a estar ahí para ayudarte. Fue un pasaje de la política pasiva y asistencial, a una política activa donde el Ministerio te acompaña, te apoya en tu búsqueda laboral, te ayuda a confeccionar tu historia laboral, te conecta con empleadores, te ofrece cursos formativos por perfil. Te pone una oficina de empleo en tu municipio. (F. Bersusky, 2016).

Respecto a la gravedad del momento política institucional, en el que se deciden estos nuevos rumbos, el entonces Ministro de Trabajo de Argentina expresó:

Asumimos el 25 de mayo del 2003 y el 2 de junio (siete días después) yo estaba firmando dos millones 300 mil planes de Jefes y Jefas. Me temblaban los pantalones y la lapicera. Era una prioridad no fijada en un escritorio, sino que se imponía desde la realidad. Miles y miles de excluidos de toda exclusión pasaban por la puerta del Ministerio de Trabajo. Había entre dos o tres movilizaciones por día al Ministerio reclamando trabajo, comida, capacitaciones, ¡que los viéramos...! Yo venía del mundo laboral, sindical, acostumbrado a negociar condiciones de trabajo, y me encontré negociando kilos de carne y de pan. Nada de esto es metafórico". (C. Tomada, 2016).

Otro tema que surgió del análisis de la documentación y de las entrevistas, es que a partir de 2008 estos programas se comenzaron a financiar con fondos propios. Esta fue una decisión del Poder Ejecutivo. De esta forma, el programa no debía cumplir con requerimientos de los organismos multilaterales de crédito o cooperación internacionales y podían tener instancias de reformulación más simples y rápidas, evitando los trámites de no objeción que se solicitan desde organismos de crédito o de cooperación.

Otra cuestión es que las "Acciones de entrenamiento para el trabajo" también podían ser llevadas a cabo con el sector privado y, desde 2010, con organizaciones sociales. El Programa Jefes de Hogar, como ya se explicó, era solo con el sector público u organizaciones sociales como prestador. Es decir, no permitía entrenamientos en el sector privado.

Por otra parte, la separación entre políticas públicas de ingresos del Ministerio de Desarrollo Social y del MTEySS, permitió que la formación para el trabajo tenga mayor exigencia:

En el 2010 ya existen 40 o 45 sectores de actividad, entre empresarios y sindicatos vinculados al programa. El MTEySS va fijando la política de capacitación para cada sector: lugares, competencias, contenidos, y se convierte en planes trienales de capacitación. En 2015 estaban definidos cinco sectores estratégicos: construcción,

metalurgia, sistemas informáticos, turismo y energía, y más de 500 con Centros de Formación. Debe haber sido una de las inversiones más fuerte que hizo en formación el Estado argentino. Si sumo lo que hacía Producción, Agricultura, Planificación y el MDS, sin lugar a dudas se metieron millones y millones de pesos. (C. Tomada, 2016).

Las acciones de entrenamiento para el trabajo no son cursos. Según explican las disposiciones, y los técnicos a cargo, los cursos son otra cosa: tienen un aula, un libro de curso, un docente. En cambio, en el Entrenamiento lo que interesa es si la persona asistió, cómo está, si puede hacer la tarea. Al hablar de este programa, Louro explicita sus características y realiza una breve descripción de sus logros:

Un curso de capacitación tiene un aula y una práctica específica. Nuestra idea era que la población del Jefes (que en su mayoría no había tenido nunca un trabajo formal) no solo tenían que aprender la habilidad que le sirva para su futuro laboral, sino aquellas cuestiones que tienen que ver con una relación de trabajo: la asistencia, el horario, u otras cosas elementales. Que aprendiera algo que lo ayudara a candidatearse para encontrar trabajo. Pero eso es teórico. A nosotros nos sirvió mucho esta herramienta para legalizar el tema de Salta, Jujuy más o menos, Chaco. Toda aquella población desocupada (porteros, salud) que quedaron sin trabajo, los echaron de la relación formal. Era un manotazo de ahogado. Es que prácticamente no había porteros en Salta, en Jujuy, en Chaco, trabajadores de mantenimiento... estaban trabajando por nada. Entonces planteamos blanquear con un entrenamiento con compromiso de inserción laboral, aunque sea de a cupos de gente. Algunas lo hicieron muy bien, otras más o menos y otras ni se comprometieron como Tucumán que nunca quiso hacer esto. Porque no querían comprometerse a firmar un convenio que implicaba el compromiso laboral posterior. En el caso de Salta hicimos un uso para darles a las provincias una posibilidad de que hagan una selección, y sobre todo a los que iban. Y con ellos hubo el compromiso de pasarlos a la planta. (C. Louro, 2016).

Del PIT a las “Acciones de entrenamiento para el trabajo” hubo muchas variaciones y cambios. Una de ellas es que los programas fueron implementado el cobro de manera directa. Primero sin estar bancarizados y luego se logró la bancarización de los participantes para que puedan cobrar con tarjeta en los cajeros automáticos. Las tarjetas para el cobro fueron implementadas en 2002, antes de la gestión de Carlos Tomada.

En la experiencia argentina se constata un recorrido de aprendizajes institucionales y de la sociedad civil respecto al alcance y el modo de implementación de estas políticas públicas que comienza durante el menemismo y continúa hasta la actualidad.

2.3. Estado Plurinacional de Bolivia: formación técnica y empleo

El Ministerio de Trabajo, Comercio y Previsión Social de Bolivia fue creado por el Decreto Supremo de 17 de mayo de 1936 del teniente coronel Germán Busch, en su calidad de Jefe de Estado Mayor General. El Ministerio, según indicada el decreto, tenía como objetivos: organizar

legalmente el trabajo, establecer cooperativas del consumo, previsión y crédito, fomentar la construcción de casas para obreros y la creación de viviendas obras en minas y otros centros alejados de las poblaciones. Además, inspeccionaba la jornada laboral, los accidentes de trabajo, las vacaciones, la seguridad e higiene, y cuestiones vinculadas a la salud de los trabajadores. En este primer decreto se menciona entre sus funciones “la adopción de medidas tendientes a evitar la desocupación y paro forzoso de los trabajadores”, aunque la palabra empleo no aparece en su denominación. En 1940 el Ministerio de Trabajo y Previsión Social se convirtió en Ministerio de Trabajo y Salubridad y Previsión Social, con las siguientes atribuciones: atender el funcionamiento de hospitales civiles y militares; la oficina de servicios profilácticos y de vacunación; saneamiento de las regiones y campañas sanitarias; la defensa de la madre y del niño; manicomios; así como los de formar y fomentar instituciones y organizaciones de asistencia seguro y ahorro social, dirigir y desarrollar los barrios y viviendas obreras; instalar casas de abasto y droguerías populares y la defensa del trabajador en sus salarios salud física y cultura general. El tema de la desocupación ya no estaba entre los objetivos. En 1947 el Ministerio de Higiene y Salubridad se separó del de Trabajo y Previsión Social. Se suman a las actividades del Ministerio tareas como el el desayuno escolar; la protección de menores; la oficina de la Mujer; Servicios de listas Pasivas de las guerras del Pacífico y del Chaco; control de alquileres entre propietarios de inmuebles e inquilinos y otros que no correspondían al carácter específico de su misión técnico –administrativo en los campos laborales y de previsión social. En 1957 el Ministerio cambia de nombre, otra vez, por el de Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, hasta 1969 que se crea el Ministerio de Previsión Social y Salud Pública y el de Trabajo cambia su nombre por el Ministerio de Trabajo y Asuntos Sindicales. Allí surge la Dirección Nacional de Cooperativas como entidad autónoma. Esta conformación incluye el tema del empleo entre las atribuciones. El 1974 se denomina Ministerio de Trabajo y Desarrollo Laboral; sus principales atributos son: “formular, dirigir y ejecutar la política nacional en materia de promoción socio laboral y la de regular las relaciones obrero empleadores, incluyendo las del Estado como empleador, el estudio y solución de los problemas de desocupación y subocupación de la mano de obra; la reglamentación de la organización sindical, el mejoramiento de las condiciones de trabajo y la formulación, dirección y ejecución de la política de seguridad, higiene y productividad industrial; la promoción de condiciones para el mejor desenvolvimiento de la actividad laboral y el fomento de la formación y capacitación técnica de la mano de obra”. Otra vez en 1993 cambia su nombre: Ministerio de Trabajo a secas, pero el tema del empleo sigue presente entre sus objetivos²³.

²³ La historia institucional del Ministerio de Trabajo de Bolivia fue extraída de la informada en la página web oficial: <http://www.mintrabajo.gob.bo/>

En la actualidad, su denominación es Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social (MTEPS)²⁴ y cuenta con dos Viceministerios: Trabajo y Previsión Social, que se ocupa de los asuntos sindicales, la previsión social, la higiene y la seguridad, entre otros; y el Viceministerio de Empleo, Servicio Civil y Cooperativas, que tiene a su cargo las políticas públicas de empleo y de fomento de la actividad cooperativa.

El Ministerio de Trabajo de Bolivia tiene 9 oficinas en jefaturas departamentales y 15 oficinas regionales desde donde se implementan sus políticas a nivel local.

Para la población desocupada se implementan políticas activas para el empleo desde la Dirección General de Empleo del MTEPS, cuyo rol es la promoción del empleo, y gira entorno a lo que es el mercado del trabajo: la oferta y la demanda laboral. En el periodo descrito fue esa Dirección quien tuvo a su cargo la implementación del programa “Mi primer empleo digno”²⁵ que se analizó en esta investigación.

Según datos recogidos en el Ministerio de Trabajo de Bolivia, el 80 % de la economía se mueve en ámbitos informales, un 17 % está formalizado y un 3 % es desocupado.

Además, en Bolivia se reconoce y se busca la convivencia equilibrada y la complementariedad con equidad de las varias economías existentes: la estatal, la comunitaria²⁶, la mixta y la privada.

Desarrollar la convivencia equilibrada y la complementariedad con equidad de la Economía Estatal, la Economía Comunitaria -que se asienta en procesos productivos, impulsados por organizaciones sociales, comunitarias, y micro y pequeños empresarios, artesanos, organizaciones económicas campesinas, organizaciones productivas, comunidades y asociaciones urbanas y rurales-, la Economía Mixta y la Economía Privada.

2.3.1. Las políticas activas de empleo en Bolivia

En el periodo analizado existían en Bolivia dos programas de promoción de empleo. Los programas estaban enfocados sobre todo en los jóvenes urbanos y periurbanos que son los que buscan ingresar

²⁴ Art. 86 del Capítulo 15 de la Estructura Organizativa del Órgano Ejecutivo del Estado Plurinacional de Bolivia.

²⁵ Mi primer empleo digno brinda formación para jóvenes e inserción laboral en empresas. Entre 2008 y 2015 han participado del programa alrededor de 6000 jóvenes en áreas como costura, meta mecánica, construcción, gastronomía, carpintería, entre otros.

²⁶ La economía comunitaria incluye procesos productivos impulsados por organizaciones sociales, comunitarias, y micro y pequeños empresarios, artesanos, organizaciones económicas campesinas, organizaciones productivas, comunidades y asociaciones urbanas y rurales. “Plan nacional de desarrollo Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien, 2006-2011”.

al mercado laboral. Sin embargo, no son exclusivos para jóvenes. Estos programas son “Mi primer empleo digno” (MPED) y el “Programa de apoyo al empleo” (PAE)²⁷. Por cuestiones metodológicas esta descripción se centró en el primer programa mencionado.

El programa “Mi primer empleo digno” fue una adaptación de un programa anterior que se ejecutaba a través de las alcaldías²⁸. Ese programa lo implementaba la Fundación Fautapo²⁹ que ya tenía elaborados los lineamientos y una experiencia extensa en el tema. Fautapo recibía para la formación técnica financiamiento de la cooperación internacional, y articulaba directamente con las alcaldías. Tenía además amplia vinculación con la OIT y muchos de sus técnicos venían de formar parte de proyectos de cooperación a través de PNUD y otros programas (incluso entre sus técnicos hay muchos argentinos que también participaron de actividades de formación para el trabajo y que, en algunos casos, son cuadros técnicos del Ministerio de Trabajo de Argentina).

Una especialista del equipo de la Dirección de Empleo de Bolivia comenta que ella antes estuvo en la Fundación Fautapo en Potosí. Sin embargo, dice: “yo no sabía que ‘Mi primer empleo’ estaba vinculado a eso”.

Eliana Arauco, consultora de Fautapo, que ya no está vinculada al programa, menciona como antecedente también el Fondo Social de Emergencia³⁰. También comenta que el trabajo desde Fautapo en formación técnica se hacía en conjunto con la Comisión Episcopal, y que buscan adecuar contenidos para la luego trasladarlos a la ley de educación técnica que se encontraba en reglamentación.

En 2006, a través de un convenio entre el Ministerio de Trabajo del Estado Plurinacional de Bolivia y Fautapo se transfirieron las herramientas para formular el programa “Mi primer empleo digno” La Fundación transfirió al Ministerio las normativas, las líneas de acción, las cartillas y los

²⁷ El Programa de Apoyo al Empleo (PAE) es una bolsa de trabajo que depende del Ministerio. A partir de 2004 está directamente conectado la Dirección de Empleo, aunque antes funcionaba en otras áreas. En 2005 se consolida esta bolsa de trabajo y se la vincula al PAE. La bolsa de trabajo es un mecanismo de regulación del mercado de trabajo, donde viene la oferta y la demanda laboral. El PAE busca fomentar y fortalecer la bolsa de trabajo a través de servicios públicos de empleo, para mejorar la dinámica de la bolsa de trabajo. Las empresas buscan, a través de la bolsa de trabajo, personas desempleadas o que quieren cambiar su empleo. El PAE es también un programa de formación de seis meses (una capacitación técnica de tres meses y una capacitación en el puesto de trabajo de tres meses). Otorga un certificado de técnico medio. En los tres meses de práctica en el puesto de trabajo, el empleador decide si contrata o no a la persona. El PAE se lleva a cabo en empresas públicas y privadas y también hay una experiencia con cooperativas. En Argentina existe un programa similar llamado PIL (Programa de Inserción Laboral) mediante el cual el MTEySS abona un porcentaje del salario al trabajador durante doce meses.

²⁸ Las alcaldías son el equivalente a municipios. Sus autoridades son electas, y tienen cierta autonomía para algunas cuestiones de gobierno.

²⁹ La fundación FAUTAPO (Fundación Educación para el Desarrollo) “fue creada en 2003 con el propósito de dinamizar la producción y el empleo, contribuyendo así al desarrollo sostenible de Bolivia. La institución promueve la formación técnica profesional vinculada a la producción, con un enfoque de formación basado en competencias”. <http://nuevo.fundacionautapo.org/>

³⁰ Sobre este antecedente en la formación técnica en Bolivia: <https://repositorio.cepal.org/handle/11362/33246>

formatos para hacer un proyecto piloto del Programa con gestión estatal. También asesoró al Ministerio para la implementación.

Como el programa de formación para jóvenes bachilleres que implementaba Fautapo tenía un lineamiento y una forma de pago distinta al estatal, debieron adaptarse algunas normativas que permitieran ejecutarlo desde las reglamentaciones de la administración pública. Se trataba de una formación basada en el enfoque de las competencias. Este enfoque, según informa Fautapo en su sitio web institucional se refiere a aplicar métodos de enseñanza y aprendizaje centrados en las prácticas, en sus competencias y en una mirada del saber integral desde el enfoque socio comunitario productivo. Informa a su vez que:

Nuestra estrategia vincula la producción con la formación, para incrementar la productividad, empleo, ingresos, aportando al desarrollo, por ello se generaron metodologías destinadas a aumentar y mejorar la pertinencia de la formación técnica, los conocimientos y destrezas para el fortalecimiento de unidades productivas y MyPIMES. La Fundación considera fundamental desarrollar procesos productivos formativos eficaces e innovadores, que vinculen la producción con la formación y el mercado laboral, en el ámbito rural como urbano, apoyando procesos productivos/formativos, dinamizando unidades productivas, micro y pequeñas empresas, en función al desarrollo de tecnologías, los mercados, el medio ambiente, la mitigación al cambio climático, las estrategias y políticas públicas de desarrollo. (Fautapo).

Se realizó, entonces, una prueba piloto que permitió adecuar los procesos formativos a lo que requerían las empresas bolivianas que habían sido relevadas como demandantes de trabajadores. Una primera etapa se realizó en Potosí, Tarija y Sucre, que era el área de intervención histórica de la Fundación Fautapo. Allí se hicieron estudios de mercados laborales para ver cuáles eran los potenciales de los municipios y, en función de ello, se incorporaron a los institutos técnicos y las carreras técnicas de las universidades procesos de formación modulares. Esto permitió que los jóvenes tengan la posibilidad no de seguir un curso general, por dos o tres años, sino una capacitación especializada. Se propició que estas personas pudieran adquirir habilidades hasta donde quisieran, sin tener que realizar un trayecto académico de licenciatura o tecnicatura media. La Fundación Fautapo sigue activa en Bolivia, pero ahora enfoca su trabajo en el fortalecimiento de docentes de educación superior.

Lo interesante es que la Fundación Fautapo surgió con recursos del Tesoro General Nacional de Bolivia, en el año 2006. Los primeros años, 2006 a 2008, trabajó con educación para técnicos. Se había realizado un análisis de que en Bolivia por cada cien licenciados había diez técnicos, y que por cada cien licenciados había un magister. A partir de este análisis, surgió el programa de formación técnica. En ese modelo, y con el apoyo del Estado a partir del Plan

Nacional de Desarrollo, surge una política social para proteger y nace la Red de Programas Sociales. En ese marco, y en ese modelo de intervención, ya no es algo privado, sino que se consolida como una política pública para apoyar a los jóvenes.

El programa “Mi primer empleo digno” se planeó en el Plan Nacional de Desarrollo 2006-2011 “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para Vivir Bien”³¹ que fue aprobado por el Decreto Supremo N° 29272 del 2007. Su objetivo era mejorar la empleabilidad y ha comenzado a funcionar operativamente desde el 2008. Este programa tuvo varias etapas. Una primera etapa fue financiada con recursos del TGN (Tesoro General de la Nación) y se ejecutó a través de un convenio con la Fundación Fautapo; luego, entre 2009 y 2011 tuvo financiamiento de la AECID (Agencia Española de Cooperación Internacional) y, finalmente, y para la etapa de ejecución el financiamiento provino del Banco Mundial. Luego de las fases piloto, que se financiaron con fondos propios y de la Cooperación Española, se hizo una evaluación y se pasó a la fase expansión con financiamiento del Banco Mundial. Para su implementación se realizaron cambios que permitieron que no fuera solo una capacitación sino una formación.

La concepción del Programa fue similar en las tres etapas: hacer un análisis de la demanda en el mercado de trabajo, qué es lo que van a requerir los empleadores en un futuro, y formar futuros trabajadores, durante seis meses, con una capacitación técnica para que puedan incorporarse a estos puestos laborales. Este programa puso foco en los jóvenes de 18 a 24 años, bajo la línea de la pobreza, y que vivían en zonas periurbanas. Luego de los seis meses de capacitación, se les otorgaba una certificación de la competencia laboral a partir de un convenio con el Ministerio de Educación. Estos jóvenes, luego de la capacitación, lograban un título de técnico medio. Durante el programa se les daban asignaciones y estipendios para gastos de alimentación y transporte. Si son madres se les daba, además, un porcentaje para la guardería de sus hijos menores de cinco años. A las personas con discapacidad también se les brindaba un porcentaje extra.

El programa “Mi primer empleo digno” tiene tres componentes: una capacitación teórica, una capacitación práctica y una validación en un futuro puesto de trabajo. El programa plantea que los jóvenes se incorporen al puesto de trabajo.

³¹ Para consultar los objetivos del PND: <http://plataformacelac.org/politica/39>

Según informan los agentes estatales a cargo, desde una mirada de impacto ha tenido buenos resultados, muchos jóvenes de los que han entrado se han quedado en los puestos de trabajo que se les ha asignado. Otros ya conociendo la materia han hecho emprendimientos.

Ha sido un programa de alto costo, por el tiempo y por las asignaciones que se les daba. En algunos casos, hay una mirada de beneficio/costo que plantea que se ha invertido mucho por cada joven: 4 mil dólares, y que se les podría haber dado para hacer su emprendimiento. Otros dicen, por el contrario, plantean que se le ha formado, se le ha conseguido un puesto y se le ha cambiado la vida, porque ya tiene un puesto seguro y una estabilidad. Son dos miradas. (E. Pimentel, 2016).

El Programa “Mi primer empleo digno” se llevaba a cabo, por ejemplo, con empresas que producen productos de calidad. Son empresas que, si se trata del rubro de confecciones textiles, producen para exportación. Son empresas que quieren una mano de obra mejor formada, y que ellos mismos formen y que puedan decidir a qué personas contratar.

El Programa no está enfocado, precisamente, en jóvenes que están desempleados y que quieren encontrar una empresa. “Mi primer empleo digno” se mueve fuera de la bolsa de trabajo que tiene el Ministerio.³² Está orientado a jóvenes vulnerables que no tienen la opción de estudiar, y deciden incorporarse directamente al trabajo. Los jóvenes que se inscriben son aquellos que salieron del colegio y que, posiblemente, no tengan muchas opciones de estudiar una carrera universitaria. Por eso el programa se enfoca en esos jóvenes, en línea periurbana, y allí hace sus convocatorias. Son jóvenes que no podrían ser usuarios de la bolsa de trabajo que tiene el Ministerio.

Se propone una capacitación a través de una pasantía en una empresa durante ocho meses. La capacitación es en aula taller, durante de tres a cuatro meses, y luego se extiende su formación a la llamada “pasantía” en empresas o unidades económicas por otros tres meses o cuatro meses. Posteriormente, los jóvenes pueden conseguir un puesto de trabajo de manera dependiente o haciendo un emprendimiento, aunque la propuesta apunta a que los jóvenes desocupados se queden a trabajar en las empresas.

Terminado el proceso de capacitación, se hace una certificación con el Ministerio de Educación a través de un convenio que firmaron ambas carteras. En el lapso de ocho meses el joven recibió su título de técnico medio en el área ocupacional en el que se formó. Este, resaltan los entrevistados, fue el cambio más fuerte en cuanto a la fase piloto del programa “Mi primer empleo digno”.

³² Existe otro Programa para este sector. Programa de Apoyo al Empleo.

Para lograr el título de técnico medio, el participante tuvo que cumplir la carga horaria académica. Los títulos que se otorgan están relacionados con los que certifica el Ministerio de Educación. En la fase piloto el programa podía poner los nombres, pero a partir de la firma del convenio, y la formalización, es el Ministerio de Educación el que decide las formaciones a certificar, de esta manera los jóvenes cumplen con la transitabilidad que propone el Ministerio. Porque muchos de los jóvenes que participan de “Mi primer empleo digno” no obtuvieron el título de bachiller, pero pueden hacer la transitabilidad de la Educación Superior, y para ello se debe respetar la denominación de las carreras que tiene el ministerio de Educación. Así lo explica la Directora de Empleo: “Nosotros hacemos los diseños curriculares y el Ministerio los autoriza de acuerdo al modelo de educación socio comunitaria productiva³³ que se tiene y la carga horaria académica” (C. Pimentel, 2016).

Esta situación resultó clave porque la capacitación no lleva a un nivel académico; en cambio, la formación sí. La capacitación que hacía antes de esta modalidad el Ministerio no otorgaba una certificación académica, era solo la certificación que hacía el Ministerio de Trabajo. Ahora, a partir de convenio, se puede obtener el reconocimiento de este trayecto académico para los jóvenes participantes. Los jóvenes deciden si quieren seguir la transitabilidad propuesta por el Ministerio, y ya tienen el título de técnico medio. Para hacer la formación superior tienen que terminar el bachillerato, para lo que el programa también les ofrece una alternativa a través de CEAS (Centros de Educación Alternativa y Especial). Por el día participan de “Mi primer empleo digno” y por la noche terminan el bachillerato. El programa tiene agentes estatales que acompañan y hacen el seguimiento de estos jóvenes tanto para su desempeño en el empleo, como la formación en el CEAS y la posterior inserción laboral.

En nuestro documento base dice que el dinero tiene que llegar a las personas participantes, no se puede transferir a terceros. Acá está bancarizado, pero no hay cajeros en todas las comunidades.

³³ El modelo de educación socio comunitaria productiva fue institucionalizado a través de la Ley de la Educación Avelino Siñani – Elizardo Pérez N° 070, donde se propone el inicio de “una nueva etapa en la educación boliviana a través de la cual se retoman las grandes reivindicaciones del pueblo boliviano y la memoria y/o experiencias históricas de los pueblos y naciones indígena originarias, construido bajo un largo proceso participativo y de diálogo consensuado por las organizaciones y los sectores sociales del ámbito educativo a nivel nacional”. El modelo “articula más que divide, complementa antes que diferencia, busca consensos antes que imposiciones, partiendo de un análisis crítico de la realidad histórica de la educación boliviana y de las experiencias educativas transformadoras, surgen los elementos para la construcción del Currículo del Sistema Educativo Plurinacional” (Currículo Base del SEP), buscando una educación integral-holística, descolonizadora, comunitaria, productiva intercultural, intracultural y plurilingüe como sentido de la educación para responder a los problemas de nuestra realidad”. Disponible en http://www.minedu.gob.bo/micrositios/biblioteca/disco-2/formacion_complementaria/cuadernos_planificacion/368.pdf, consultado el 15/2/2018

Por ejemplo, si se estaba trabajando en construcción de vivienda, los jóvenes participantes podrían entrar a un Instituto y completar la tecnicatura superior relacionado a esa área. El tramo que realizó durante “Mi primer empleo digno” le vale como parte de la trayectoria académica, pero de eso ya se ocupa el Ministerio de Educación.

En la Dirección de Empleo de Bolivia a la “pasantía”, o práctica laboral, la denominan “extensión de la formación en situaciones reales” y se hace en unidades económicas. También se abrió a empresas estatales que tiene el país. Para la siguiente gestión del programa, la Dirección de Empleo, está pensando en proponer otras áreas ocupacionales.

En la primera etapa del proyecto la cobertura alcanzaba cinco ciudades capitales. Luego, llegó a las nueve ciudades capitales, más la ciudad de El Alto y cinco ciudades intermedias con requisitos en cuanto a distancia y el número de habitantes. La implementación del Programa se hizo a partir de convenios municipales que permitieron el despliegue de la herramienta a través de las alcaldías.

La “ayuda social” que reciben los jóvenes participantes se denomina estipendio. La primera fase, que están los chicos en aula taller tienen un estipendio diario, por día asistido a clases, y en la segunda fase, que es en la unidad económica el estipendio es mensual y alcanza un salario mínimo y es compartido por la unidad económica o empresa a cargo de la formación. El Ministerio de Trabajo paga un 70 % y la unidad económica el 30 % restante. Los participantes tienen seguro contra accidentes y contra terceros.

Cuando pasan a la tercera fase, es la empresa la que los contrata y firman un contrato. A partir de allí “Mi primer empleo digno” ya no está vinculado y no interviene en la relación laboral. Aunque hace un seguimiento de la inserción laboral de las personas que participaron del programa.

2.4. Coincidencias y diferencias

“Acciones de entrenamiento para el trabajo” en Argentina y “Mi primer empleo digno” en el Estado Plurinacional de Bolivia compartieron una coyuntura histórica donde se impulsaron políticas activas de empleo, desde la perspectiva y las sugerencias de la OIT, pero también desde las apuestas de los Estados nacionales novedosos que, en clave lo planteado por Vilas (2012) asumen la politicidad de las políticas públicas y lo hacen con cierta heterodoxia, como propuso Arroyo.

Esta heterodoxia y politicidad produjo, por tanto, diferencias respecto a qué cuestiones se buscaba resolver en cada caso con una política pública que, al menos en el diseño formal, apareció como muy similar.

Tal como plantearon con claridad los entrevistados, y que se confirmó en la documentación analizada, en Argentina el programa buscó sostener y mejorar la distribución de recursos económicos para la inclusión de poblaciones vulnerables, de allí su masividad.

Mientras que, en el Estado Plurinacional de Bolivia, el eje del programa estuvo puesto en la necesidad de la formación técnica vinculada a las prioridades de desarrollo definidas por el Plan Nacional de Desarrollo, de allí la importancia de la certificación otorgada como trayecto académico.

Esta diferencia marcó, a su vez, las preocupaciones que cada programa tuvo: en Argentina cómo lograr que las personas que pasaban por el programa consiguiesen empleo en las áreas para las que fueron entrenados; en Bolivia, cómo mejorar las certificaciones académicas y propiciar la continuidad de los estudios técnicos en niveles superiores.

Las mayores coincidencias entre ambos programas se encontraron en el diagnóstico común, de necesidad de mejorar las condiciones de acceso al empleo en la región, y en cuestiones formales de formulación técnica de las propuestas: horas de trabajo, horas de estudio, ingresos bancarizados, pago de seguros, áreas de interés, entre otras. Se infirió, por ello, una matriz técnica común en la formación e intercambios realizados con la OIT y en la presencia de organismos de cooperación y de crédito que estuvieron en ambos países. Incluso aparecieron nombres de consultores y técnicos que se desempeñaron en ambos países tanto en los años 90, como en el período estudiado.

Una diferencia notable respecto a la implementación fue que en Argentina los programas de mejora de empleo dejaron de ser evaluados, al menos de manera sistemática, desde que pasaron a tener financiamiento del Tesoro Nacional. En la etapa anterior, cuando los financiaba el Banco Mundial y tenían una cobertura menor, sí tenían evaluaciones permanentes. Al respecto, los técnicos entrevistados sostuvieron que: “el tema de la evaluación siempre fue la parte más débil del proceso de implementación”, “que no había tiempo para eso” y “que nunca se le prestó institucionalmente atención al tema de la evaluación”. Más directamente expresaron: “Siempre fuimos pocos para la carga laboral y la cosa cotidiana te comía la posibilidad de tomarse el tiempo para la evaluación”. Al respecto, Arroyo aporta lo siguiente:

En Argentina le damos poca importancia a la evaluación y al seguimiento. Porque cuando vos diseñás una política en función de qué medir, cómo medir, qué evaluar, cómo evaluar, te vas achicando tanto que después reproducir esas condiciones es muy complicado. Por la información, por el territorio, entre otros. El que la diseñó pensando que un punto clave es evaluar, medir, mensurar se encuentra con que no sabemos

hacerlo. Para nuestra mirada más heterodoxa, ese es un segundo plano. Quiero que las cosas funcionen, tiene que suceder. Eso es algo que posibilita el desborde. Lo que está muy cerrado, estructurado, tipo paquete llave en mano con esquema de los organismos internacionales, que (casi que) prioriza la evaluación, el seguimiento y el análisis a la ejecución. Entonces, te queda mejor, ganas un premio, lo podés explicar bien, pero... (D. Arroyo, 2018).

En el Estado Plurinacional de Bolivia la evaluación funcionó de otra manera. El convenio de financiamiento con el Banco Mundial disponía de una unidad de análisis de políticas sociales que dependía del Ministerio de Planificación y ellos estuvieron a cargo del seguimiento y la evaluación de impacto del proyecto³⁴. Entonces, “Mi primer empleo digno” tuvo una evaluación de impacto en el marco de crédito.

Ambos países asumieron en el período estudiado la necesidad de políticas activas de empleo. Argentina, en la búsqueda de resolver la inclusión y la distribución del ingreso. En Bolivia, con la necesidad de una formación técnica que acompañara el modelo de desarrollo propuesto en el Plan Nacional. La estrategia de las políticas de formación para el empleo como políticas de inclusión y distribución del ingreso posibilitaron en Argentina la presentación de propuestas desde organismos nacionales, organizaciones sociales y otras instituciones. En el caso de Bolivia las tres etapas de financiamiento marcaron diferentes momentos de la implementación: diagnóstico, prueba piloto e implementación

Al iniciarse esta investigación una pregunta fue clave: ¿cómo y por qué una herramienta de política pública aparece en dos países en el mismo periodo histórico? ¿Existe un diagnóstico local que la justifique o se trata de empaquetados que llegan desde institucionalidades supranacionales? ¿Cómo llega una política pública a un Ministerio? ¿Es pensada allí o desde otras experiencias? Luego de lecturas, consultas a documentos y entrevistas la conclusión es que probablemente sea una combinación de varios factores. Un poco de pragmatismo, un poco de creatividad local, y algo de echar mano a lo está circulando en determinado momento histórico para cada región. Arroyo lo planteó de la siguiente manera:

Desde los 90 en adelante, el concepto del gerenciamiento de las políticas públicas generó la idea de que un proyecto era muy difícil de hacer. Y le dio a lo técnico una relevancia que no tenía, e hizo que la mayoría de los países terminaran cediendo ese espacio y no se imaginaran poder incidir sobre la política pública. La Argentina con la crisis del 2001 desató la creatividad y hubo que hacer andar un auto al que le faltaban piezas. Y el kirchnerismo lo potenció mucho. Le dio valor a la participación, al estar, al meterte, empoderó actores olvidados. Le puso valor técnico y económico a eso. Es muy democrática la concepción de las políticas públicas en Argentina, porque hay muchos actores. No tenemos criterio

³⁴ UDAPE: Unidad de Análisis de Políticas Sociales y Económicas (<http://www.udape.gob.bo/>).

de verdad absoluta. Y se pelea. Tiene que ver con la crisis del 2001. (D. Arroyo, 2018).

En Bolivia sucedió algo parecido, las crisis que precedieron al gobierno de Evo Morales fueron la arcilla con la que se modeló el Estado plurinacional que puso a otros actores a jugar y a decidir. Que obligó a pensar la cuestión de la gestión pública más allá de la cooperación internacional y de los técnicos meritocráticos (García Linera, 2015).

Encontramos que la heterodoxia, que ya fue mencionada como clave en los países estudiados, está vinculada al concepto de desarrollo local que plantea que hay que resolver con lo que hay, que implica no paralizarse y buscar propuestas creativas. Esto, con diferentes escalas, sucedió en ambos países. Y esto, en diferentes escalas, posibilitó cierta intervención vital de agentes estatales que se animaron a ir un poco más allá.

Lo que queda, luego de las entrevistas y el repaso por las políticas públicas activas, y las trayectorias de agencias y agentes es que existen desafíos abiertos, apuestas para profundizar, instituciones que deben aprender cómo trabajar en articulación y de manera colaborativa.

| | ARGENTINA | BOLIVIA |
|------------------------------|--|--|
| Nombre institucional | Acciones de Entrenamiento para el Trabajo | Mi Primer Empleo Digno |
| Objetivo | Mejorar las condiciones de empleabilidad de trabajadores desocupados mediante el desarrollo de prácticas en ambientes de trabajo que incluyan procesos formativos y acciones de tutoría tendientes a enriquecer sus habilidades y destrezas. | Lograr el desarrollo de competencias laborales en una determinada ocupación que le permita a un joven beneficiario un empleo digno, de manera dependiente o independiente. |
| Antecedentes | PIT (1993); Plan Trabajar I, II y III (años 90); Jefes de Hogar (2002-2005); PEC (2006-2016) | Programa de formación para jóvenes bachilleres a través de la Fundación Fautapo |
| Financiamiento | Tesoro Nacional | 2006-2008: TGN 2009-2011: AECID 2012-2015: BM |
| Certificación | Otorgada por el organismo público responsable de las acciones | Otorgada por el Ministerio de Educación del EPB |
| Duración | Ocho meses | Ocho meses |
| Composición clases | Teoría: 20 %; Práctica: 80% | Teoría: 50 %; Práctica: 50 % |
| Requisitos de ingreso | Desocupados mayores de 18 años | Jóvenes desocupados de 18 a 24 años 2 años de secundaria aprobado |
| Cobro bancarizado | Si | Si |
| Puestos en el sector público | Si | No |
| Urbano y periurbano | Si | Si |
| Rural | Si | No |
| Programa posterior | Si: PEI, Entramados | No |
| Cobertura | Nacional (Sin requisitos a nivel de la localidad para ingresar al programa). | 9 ciudades capitales, El Alto y 5 ciudades intermedias (Requisitos de distancia y número de habitantes para ingresar al programa). |
| Gestión local | Si, a través de las Gerencias de Empleo* | Si, a través de convenios con las alcaldías |
| Evaluación y seguimiento | Bajo | Alto: realizado por la UDAPE http://www.udape.gob.bo/ |
| Posibilidad de adaptación | Alta | Baja, requiere un plan piloto y aprobación del organismo financiador. |

Cuadro 1: “Acciones de Entrenamiento para el Trabajo” y “Mi primer empleo digno”
Fuente: elaboración propia

Capítulo III / Una política pública para el empleo urbano en el sector rural

Este capítulo antecede a las conclusiones que, aquí, empiezan a vislumbrarse. Para ello, se analizaron los aportes y desafíos de las políticas públicas de mejora del empleo diseñadas para el sector urbano, desde las carteras de Trabajo de Argentina y Bolivia, como forma de implementar estrategias de desarrollo rural.

Luego, de la descripción y el análisis que se realizó en el capítulo anterior, se profundizó en cómo estas políticas fueron desbordadas, en el sentido de concepto que se explicó en el capítulo I, en ambas experiencias para su implementación en el sector rural.

Al tratarse de una tesis orientada a pensar la aplicación de políticas públicas en el sector rural, se reconoció la importancia del Estado para fortalecer y acompañar las estrategias de desarrollo rural; porque, tal como proponen Lattuada et al (2015) es necesario que los Estados, también desde sus políticas públicas, asuman la necesidad de ser transformados y transformadores, para lograr otros diseños que permitan mayor participación social y nuevos modelos de desarrollo. También, se pensó en el sentido que postula Albarracín Deker (2015) sobre la construcción y diseño de políticas públicas que tiene momentos críticos y encrucijadas que proponen y actualizan agendas y operativizaciones.

Entonces, ¿qué posibilidad existe de pensar en/desde los territorios? ¿Cómo conocen los sujetos de los territorios sus problemáticas y cómo elaboran sus demandas hacia el Estado? ¿Quiénes piensan “en el” territorio? ¿Quiénes “lo” piensan? ¿Cómo se elaboran las políticas públicas que allí se implementan? ¿Qué articulaciones se producen para ello?

En las vinculaciones entre actores y trayectorias institucionales apareció un espacio de resignificación y adecuación de las políticas públicas; un espacio de creación y desborde, para nombrarlo con la clave que propone García Linera (2015).

Porque hubo algo que trascendió lo estatal, la cuestión de la formación de técnicos e incluso la organización gremial³⁵; algo que produjo más que subjetividades estatales a favor de los proyectos

³⁵ En Argentina el debate sobre el rol de los agentes estatales tiene expresiones tanto a nivel de la formación de cuadros técnicos (Instituto Nacional de la Administración Pública) como también en los sindicatos del sector. Tanto la Asociación de Trabajadores del Estado como la Unión de Personal Civil de la Nación proponen espacios donde se discute esta cuestión. En el Estado Plurinacional de Bolivia los agentes estatales son considerados “servidores públicos” y su sindicalización no está permitida. Sin embargo, existen propuestas para que esto se modifique y también para la formación política. El documento “La nueva ética en el servicio público plurinacional de Bolivia: ética revolucionaria, anti imperialista y comunitaria, cimentada en la descolonización, la despatriarcalización y el paradigma de vida del vivir bien” se propone como un aporte a este debate. Fue elaborado por Galo Illatarco Peñarrieta del Ministerio de Trabajo, Empleo y Previsión Social de Bolivia.

populares o de los Estados nacionales y populares o plurinacionales. Se trató de ciertas subjetividades transformadoras que propusieron un modo de hacer que penetró las estructuras estatales y propuso formas más creativas de gestión.

3.1. Políticas públicas por arriba y por abajo

Para ello encontrar estas formas de gestión transformadoras, se describió la experiencia de articulación entre la Secretaría de Empleo de la Nación (MTEySS) y la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA en Argentina. Y luego se comparó con una experiencia desarrollada en el Estado Plurinacional de Bolivia para la implementación de una política pública de promoción del empleo y las vinculaciones que existieron entre la Dirección de Empleo del MTEPS de Bolivia, el INIAF³⁶ y el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras.

Para el análisis se tuvieron en cuenta las concepciones y trayectorias institucionales que permitieron ver qué condiciones posibilitaron un mayor desborde de políticas públicas. O una mayor apropiación. Pero eso es, justamente, lo que se pensó.

La descripción y el análisis propuesto compartieron un escenario de época regional, donde el desarrollo territorial rural cobró un impulso renovado. Ambos países habían transitado por experiencias neoliberales, marcadas por el Consenso de Washington que proponían un modelo de desarrollo rural basado en un rol de Estado mínimo, acotado a política asistenciales y sectorizadas, (Lattuada, 2015). Para esta perspectiva el Estado molestaba y retrasaba, y debía retirarse y dejar lugar al mercado y la iniciativa individual. Es conocida la historia de las crisis que sobrevinieron a estas propuestas de ajuste estructural.

Este nuevo impulso que Argentina comenzó con el gobierno de Néstor Kirchner y en Bolivia con Evo Morales, 2004 y 2006 respectivamente, propuso concepciones del desarrollo complejas que incorporaron múltiples y nuevas dimensiones. Por ello, el concepto de desarrollo territorial rural propuesto por Lattuada fue utilizado para realizar los análisis e interpretaciones y para valorar trayectorias, en un sentido de reconocimiento del rol del Estado y de la importancia de políticas públicas para fortalecer y acompañar los procesos de desarrollo territorial.

El INTA, una de las instituciones analizadas, declara en sus definiciones institucionales que resulta necesario superar la visión de políticas por arriba o por abajo, para reemplazarla por una

³⁶ El Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal es una institución descentralizada que depende del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Fue creado por Decreto Supremo 29611, el 25 de junio de 2008.

mirada del territorio más compleja que tenga en cuenta las diferentes dinámicas que allí se producen. El Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios del INTA (Elverdin, 2014) habla de “interdependencia e interacción”, y proponen una concepción del Estado “no monolítico”.

En el mismo texto, el INTA asume una mirada latinoamericana del asunto donde la implementación de políticas públicas transcurre en situaciones de reconfiguraciones institucionales, formación de nuevas institucionalidades, procesos de centralización y descentralización. Y por ello sostienen que:

Las cuestiones socialmente problematizadas y que por lo tanto ingresan a la “agenda política emergen tanto desde “abajo” como “desde arriba” (...) siempre presentando el desafío de articular a sectores sociales diversos en un escenario polifónico. (Elverdín, 2014: 51).

Además, desde este programa se fortalece el enfoque territorial impulsado por el INTA que promueve espacios de reflexión y formación en relación a las prácticas de extensión. El Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios³⁷ es una herramienta de gestión que el Instituto propuso para aportar conocimientos en las estrategias de desarrollo de los territorios, desde una mirada compleja e integral.

En Bolivia el debate sobre el desarrollo rural surgió con mucha producción en el sector académico y vinculado a diferentes perspectivas y concepciones. En el periodo estudiado se verificó un debate que recobró vigor, alrededor del rol del Estado como central para fortalecer políticas públicas. También, se verificó una crítica fuerte a las etapas anteriores y la necesidad de cumplir con el Plan Nacional de Desarrollo y sus cuatro pilares en las acciones de gobierno nacional (Albarracín, 2015).

El mismo autor reconoció la importancia de aumentar las inversiones y las políticas para el sector agrícola, y llamó la atención sobre la necesidad de que los planes y estrategias tengan en cuenta, entre otras cuestiones, la formación de los técnicos y la búsqueda de mecanismos para la ampliación de la participación.

³⁷ El Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios comenzó a funcionar en 2014 y cuenta con la participación de 1100 profesionales de diferentes disciplinas y distribuidos en todo el país. (Alemany, 2014).

3.2. La experiencia argentina

En el caso de Argentina, el enfoque de Desarrollo Territorial Rural estaba presente en la mayor parte de los programas de desarrollo rural que se implementaron a partir de 2004 (Lattuada, 2015). El INTA fue un actor clave en este sentido e incorporó el concepto y el paradigma en su Plan Estratégico Institucional.

El INTA es un organismo público descentralizado, creado en 1956,³⁸ cuyos objetivos son la innovación tecnológica y organizacional para promover el desarrollo económico y social en un modelo de desarrollo con inclusión social, competitividad y equidad social.³⁹

La Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión del INTA tiene a su cargo la implementación de programas de apoyo al desarrollo de los territorios rurales, a través del Profeder⁴⁰, con un enfoque de desarrollo territorial. Este enfoque está definido en un documento de trabajo de la institución como: “un proceso social, iniciado e implementado por los actores del territorio, que busca afianzar las capacidades locales para fortalecer el entramado socio-institucional y el sistema económico-productivo local, con la finalidad de mejorar la calidad de vida de una comunidad” (INTA, 2007: 9).

El Profeder promueve la inclusión de todas las demandas, todas las dimensiones y todos los actores del territorio. Se define como un programa con enfoque territorial con una mirada integral, que pone foco en los problemas y necesidades y que busca satisfacer derechos, escuchando las demandas y desafíos del territorio. Su concepción de la complejidad le permite comprender a los problemas como multicausales y, por lo tanto, con diferentes efectos. (Ramilo, 2018). En el mismo sentido, el autor define claramente el rol del profesional del INTA como un “agente del desarrollo” que debe conocer la realidad local, y poseer capacidad para su análisis y la gestión de soluciones y propuestas. Este profesional debe poder negociar, movilizar capacidades y facilitar procesos diversos. Es mucho más que un asistente técnico. Además, el documento pone énfasis en

³⁸ INTA (Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria), disponible en <https://inta.gob.ar/paginas/sobre-el-inta> consultado el 4/4/2018

³⁹ El INTA cuenta con 15 Centros Regionales, 50 estaciones experimentales, 6 Centros de Investigación, 22 Institutos de Investigación y 350 Agencias de Extensión distribuidas en todo el territorio de la Argentina.

⁴⁰ Las herramientas con que cuenta la CNTyE son: Pro Huerta (financiado por el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación), Proyectos para productores minifundistas, Proyectos para productores familiares, Grupos Cambio Rural (financiados por el Ministerio de Agroindustria de la Nación), Proyectos de apoyo al desarrollo local y Proyectos integrados. En las unidades de extensión trabajan 1450 profesionales y 300 técnicos para los siguientes objetivos: Asesoramiento e información, Experimentación, Elaboración y seguimiento de proyectos productivos, sociales y ambientales, Vinculación interinstitucional para el desarrollo territorial (Ramilo, 2018).

la necesidad de la coordinación intra e interinstitucional para la búsqueda de financiamiento a través de la articulación de las políticas públicas disponibles en cada momento histórico.

En el marco de estos programas, una de las actividades fue la participación en diferentes mesas de articulación interinstitucional que permitieron, al menos, dos cosas:

1. Ofrecer la territorialidad del INTA (cerca de 400 oficinas en todo el territorio argentino) a organismos públicos nacionales que no tienen esa llegada, lo que dificulta la implementación de políticas públicas.
2. Articular las políticas públicas de otros organismos nacionales, en función de proyectos de desarrollo rural territorial para mejorar su implementación, alcance e impacto.

Con estas dos condiciones, al menos estas dos, los equipos técnicos de la Coordinación Nacional de Transferencia y Extensión participaron de diferentes espacios de articulación institucional durante el período estudiado, que posibilitaron conocer la herramienta de “Acciones de entrenamiento para el trabajo” de la Secretaría de Empleo (MTEySS).

A partir de estos intercambios, que comenzó con una experiencia piloto en la provincia de Jujuy, se logró un acuerdo entre ambas instituciones para que la herramienta esté disponible en todo el territorio nacional. La experiencia pionera de articulación interinstitucional de políticas públicas para mejora del empleo en la que participó el INTA se dio en un pueblo de selva jujeña llamado El Fuerte. Allí se realizó una reunión de diagnóstico con participación de la comunidad local y los organismos públicos nacionales con incidencia en ese territorio: Ministerio de Trabajo, Ministerio de Ambiente, Administración de Parques Nacionales e INTA. Entre los múltiples temas que se diagnosticaron como problemáticos⁴¹ la falta de oportunidades laborales para los jóvenes fue indicado como prioritario. La escasez de ofertas de trabajo se combinaba con la necesidad y predisposición de muchos jóvenes a realizar actividades que la comunidad quería resolver: una radio comunitaria, un predio para turismo comunitario rural, la posibilidad de ampliar las propuestas productivas, entre otras. De esta forma, se acordó la presentación de un primer grupo de 60 personas para tres entrenamientos laborales: “auxiliares de producción”, “auxiliares de turismo rural comunitario” y “auxiliares de comunicación comunitaria”.⁴² Esta experiencia luego se replicó en varias localidades y diferentes provincias.

⁴¹ Relatoría del Primer Taller Interinstitucional Participativo en El Fuerte “Encuentro por el Ambiente y el Desarrollo Local”, 29 y 30 de abril de 2013, El Fuerte, Jujuy. (Informe interno no publicado).

⁴² A partir de una mesa de diagnóstico local interinstitucional, de la que participaron varios organismos públicos con presencia territorial en la zona: Administración de Parques Nacionales, Ministerio de Ambiente (Programa de Bosques y Comunidades), INTA y Ministerio de Trabajo, surgió la propuesta de implementar un proyecto de desarrollo local

Según informó el INTA en una memoria de gestión (INTA, 2016), en el periodo estudiado alrededor de 2000 personas, pobladores de zonas rurales, participaron en espacios de formación para el trabajo con los siguientes perfiles: constructor para el acceso al agua, agente sanitario de producción frutihortícola, auxiliar técnico en manejo integrado de plagas, auxiliar en diseño de productos textiles, auxiliar en mantenimiento de espacios públicos, auxiliar en producción apícola diversificada, auxiliar en reparación y fabricación de canoas, promotor socio territorial con orientación a la comunicación rural, promotor de la producción textil tradicional, promotor socio territorial de producción agroecológica y certificación participativa, promotor socio ambiental en agricultura familiar, promotor socio ambiental en producción tampera, auxiliar en producción hortícola, promotor agroecológico en granja, auxiliar en laboratorio para la agricultura familiar, huertero, auxiliar en elaboración de panificados, promotor de turismo rural comunitario, promotor agroecológico en huerta, auxiliar para la producción de aromáticas, auxiliar socio territorial para la investigación acción participativa, auxiliar en producción agroecológica de tunas, auxiliar en manejo de rodeo caprino, promotor agroecológico de soberanía alimentaria, promotor de la producción apícola y ganadera, y auxiliar para el manejo de viveros agroecológicos.

Lo que resultó un hallazgo interesante para seguir pensando la gestión del Estado en la ruralidad, es que las temáticas fueron construidas desde la realidad local, y no impuestas desde una planificación centralizada ni desde el INTA ni desde el Ministerio de Trabajo.

Es interesante observar cierta predisposición de los técnicos a dejarse atravesar por las realidades locales y a pensar con y desde el territorio para buscar (bucear) en políticas públicas, que permitieron una colaboración entre instituciones y agentes estatales, superando las formas más conocidas de competencia e individualismo.

De esta forma, puede observarse que los oficios acompañaron proyectos de desarrollo local que ya existían y que eran financiados por otros programas, como parte de una estrategia integral del desarrollo. Específicamente, según indican los técnicos en el informe institucional, las acciones de entrenamiento para el trabajo permitieron, entre otras cosas, lo siguiente:

con financiamiento INTA, se trataba de un Proyecto de Apoyo al Desarrollo Local, que se articuló con las “Acciones de entrenamiento para el trabajo”. De este diagnóstico surgieron varias líneas de trabajo. Una de ellas estaba vinculada a la formación en oficios sobre todo para jóvenes desocupados. Se incorporaron al Seguro de Capacitación y Empleo del MTEySS, a 60 jóvenes que se formaron en tres líneas: productiva sustentable, turismo rural comunitario y comunicación popular rural. Lo interesante de la experiencia fue que la propia formación permitió fortalecer los espacios mientras se adquirían conocimientos y habilidades. Por ejemplo, los 20 jóvenes inscriptos como promotores en comunicación comunitaria durante las horas de “entrenamiento” hicieron las gestiones para la licencia de la radio comunitaria, trabajaron en la programación, construyeron el estudio, entre otras actividades. Una situación similar se repite en los otros entrenamientos, donde no solo queda lo aprendido respecto a conocimientos teóricos o habilidades, sino que también hay un resultado de productos en la comunidad.

- Incremento en los ingresos familiares a partir de:
 - La comercialización de productos hortícolas
 - La instalación de ferias locales
 - Las mejoras productivas en ganadería
 - Las mejoras en la producción de predios agropecuarios por manejo integrado de plagas
 - Mejoras en la producción de establecimientos tamberos
 - Acceso a nuevos mercados
- Acceso al agua
- Puestos de trabajo en producción agrícola, ganadera, turismo rural y otros
- Acceso a insumos productivos, tecnologías apropiadas, herramientas e infraestructura
- Formación de mano de obra especializada
- Además, los técnicos de INTA entrevistados para el informe destacan que:
 - Más del 50% de los jóvenes capacitados en producción agroecológica se encuentran trabajando en horticultura
 - La mayoría de los emprendimientos productivos fueron protagonizados por jóvenes
 - Aumentaron los puestos de trabajo en producción agrícola, ganadera, turismo rural y otros
 - Mejoró la comunicación rural
 - Disminuyeron las problemáticas sanitarias

A su vez, estas acciones de entrenamiento para el trabajo dejaron productos instalados, el informe del INTA (2016) destaca: Asistencia técnica a proyectos productivos de manera permanente durante la implementación (tutores), pasantías laborales en producción agropecuaria, instalación de colmenas para producción de miel, instalación de invernaderos y sombráculos, instalación de sistemas de riego por goteo, fortalecimiento de huertas e instalación de huertas nuevas, creación de emprendimientos de producción de huevos y de producción de pollos parrilleros, elaboración e implementación de planes sanitarios ganaderos comunitarios, habilitación de botiquines agronómicos comunitarios y de botiquines veterinarios, implementación de colonias de vacaciones para la familia rural, elaboración de planes sanitarios en transición a la agroecología, instalación de silos de sorgo en establecimientos tamberos, conformación de cooperativas prestadoras del servicio de perforación para acceso al agua, conformación de consorcios de manejo integrado de plagas, promoción y organización de ferias locales de comercialización y agregado de valor, producción de contenidos radiales realizados por jóvenes sobre temáticas locales, creación de marcas colectivas, construcción de centros de acopio, instalación de redes de VHF y radios

rurales, procesos de agregado de valor y de certificación de origen, capacitación de tractoristas y construcción de deshidratadores solares.

Consultados por los resultados de estas actividades, los técnicos del INTA a cargo de proyectos de este tipo (alrededor de 40 profesionales⁴³) resaltan: la importancia de la formación de formadores para multiplicar la capacitación en el territorio; la herramienta de capacitación en el territorio permite capacitarse sin gastos de movilidad y sin pérdida de tiempo para el traslado; la sustentabilidad de los proyectos bajo esta modalidad que se desarrollan desde una perspectiva integral del desarrollo; el aporte a la construcción de redes territoriales para el desarrollo; la inserción de los jóvenes en el mundo del trabajo (en muchos casos, el primer empleo); la generación de mano de obra especializada en oficios rurales; el acceso a herramientas y tecnologías apropiadas; el arraigo de los jóvenes y la mejora en la calidad de vida de las familias rurales; la alta participación y compromiso de los jóvenes; la generación de trabajo genuino para pobladores rurales; la continuidad de la capacitación en un tiempo prolongado (8 meses) y no de forma esporádica o discontinua.

Resulta interesante destacar, como una posibilidad para pensar las condiciones que permiten articulaciones densas de políticas públicas, que el diagnóstico local en los territorios donde se realizaron las acciones de entrenamiento para el trabajo tuvo amplia participación de organismos públicos y de pobladores. Además, porque los oficios permitieron resolver cuestiones pendientes del pueblo como la radio, pozos de agua, y el trabajo existió. También porque hubo un tiempo posible para la realización de estos proyectos, no tanto la relación laboral. Y el programa y el MT permitió estas propuestas.

Consultada sobre la experiencia de “Acciones de entrenamiento para el trabajo” en el sector rural, la directora de Gestión y Asistencia Técnica del Ministerio de Trabajo dijo lo siguiente:

Quedaba un bache: qué hacer con la gente del mundo rural en relación al empleo. Si nos sentamos a pensar (no lo recuerdo) fue entre que apareció el INTA con alguna idea de todo esto y algunos proyectos que sí los teníamos medios “infiltrados”, presentados en las propias Gerencias. Seguramente no lo pensamos en frío, nos vino la propuesta de alguna provincia, de cosas que tenían que ver con lo rural, que llegaron a Chaco o a Jujuy... No es que nos pusimos a pensar cómo llegar con los Entrenamientos Laborales al mundo rural. (C. Louro, 2016).

⁴³ Se realizó una comunicación con los profesionales que contestaron a la pregunta de destacar un logro de las actividades de formación en oficios realizada.

Por su parte, desde el equipo técnico de la Dirección de Empleo (MTEySS) también comentaron la preocupación histórica que existía en el programa para lograr adaptar la herramienta al sector rural. Lo expresan de la siguiente manera:

El mundo rural para esta Secretaría siempre fue un tema... Históricamente no se pudo desplegar el programa con el mundo rural. De la Secretaría de Empleo depende la Coordinación de Empleo Rural (que tiene herramientas puntuales: interzafra, postcosecha, entre otras) y el Área de Pueblos Originarios es de 2015. Para la Secretaría entra porque es un “desocupado” y tiene que cumplir ciertos requisitos del programa que no tienen que ver con la forma del trabajo rural. Cumplir cierto horario, asistir a un espacio, etc. Por eso, para nosotros el laburo con INTA fue iluminador, un desafío tremendo, porque por todos los antecedentes la línea estaba pensada para sector público urbano. Punto. Para lo Rural había otras acciones de la Secretaría para esas necesidades específicas. Pero por el antecedente de donde estaba la gente: en la salita de salud, en la portería de una escuela... La población destinataria, bancada por el Banco Mundial en su momento, estaba en un puesto de trabajo en un ámbito público, un puesto tradicional. El empezar a articular con INTA rompió los esquemas. El Fuerte fue la primera experiencia. Fue un compañero del programa Jóvenes que estaba articulando con el Ministerio de Ambiente a una reunión de diagnóstico⁴⁴, y luego vino a charlarlo con nosotros. Cuando lo pensamos con él, entendimos lo que estaba pasando ahí. Y él, conociendo los programas, vio cómo se podía articular y lo propuso. Al principio a nosotros nos costó verla hasta que dijimos: “probemos”. (F. Bersusky, 2016).

El pensamiento, la reflexión sobre una práctica laboral, surgió en la gestión con mayor o menor reflexión o advertencia sobre ello. Pero, surgió. Se produjo:

Nosotros pensamos todo el tiempo. Pensamos en equipo, junto con los otros equipos de la Dirección Nacional. Y las Gecales también aportan. Por ejemplo, cuando en el 2008 se lanza el programa Jóvenes⁴⁵, no todos los jóvenes podían participar en un entrenamiento laboral porque la normativa no estaba enfocada a esa población. Pero en el 2010 se incluye al Jóvenes en nuestras prestaciones y, entonces, nos dimos cuenta que nuestra cabeza tenía que cambiar porque un joven no es el beneficiario histórico que contraprestaba en un Municipio o en la escuela como portero. Tuvimos que tener una mirada distinta. Tuvimos que repensar al ámbito público como un espacio de práctica laboral para estos jóvenes que no tenían experiencias laborales anteriores. Frente a los problemas que surgían, nos juntábamos, hacíamos una propuesta y armábamos una nueva herramienta administrativa que permitía ponerlo en funcionamiento. Y en el mundo rural no hay con quien hacerlo. No hay empresas. Por eso el INTA fue clave, porque permitió las acciones de entrenamiento para el trabajo. (F. Bersusky, 2016).

Al referirse a este asunto, Novick incorpora otro elemento para el análisis: la importancia de la formación y de la teoría:

Los equipos técnicos del Ministerio aplican políticas, pero las políticas no se generan desde el aire, tienen un marco teórico... me acuerdo que Carlos Tomada cada vez que

⁴⁴ Se refiere a Roberto Castaño que participó por el Ministerio de Trabajo de la reunión interministerial realizada en El Fuerte en abril de 2013.

⁴⁵ Jóvenes por más y mejor trabajo. Una herramienta del MTEySS para que jóvenes de 18 a 24 años, con residencia permanente en el país, que no hayan finalizado sus estudios primarios o secundarios y estén desempleados, puedan acceder a propuestas de formación para el trabajo.

traíamos un investigador o un académico, se quedaba y escuchaba y participaba. Él siempre decía “no hay política sin una buena teoría”. Este es un punto central del tema. Hay políticas muy generales que de alguna forma todos estamos muy formados en OIT, la cosa tripartita (Trabajo, CGT y UIA), el trabajo decente, todos habíamos sido consultores oiteanos. Pero después lo que empezamos a hacer es evaluar las políticas públicas y a sugerir cosas. Por eso Carlos crea la subsecretaría y me dio alas y mucha libertad porque consideraba importante la información, el conocimiento y el tema de innovación. (M. Novick, 2018).

Además, Novick destaca la importancia de la ocupación del espacio estatal, como un proyecto que había quedado trunco “para una generación como la mía fue como recuperar un espacio y aquello que queríamos hacer”. También, reconoce que muchos cuadros técnicos del Ministerio tenían trayectorias comunes a su recorrido profesional y que esto permitió la construcción de confianzas y acuerdos. Reconoce en esos años de gestión existencia de relaciones formales e informales, de confianzas institucionales y también personales⁴⁶.

De la experiencia argentina se destaca una compleja red de vínculos, que incluye relaciones formales e informales, una alta apropiación de las herramientas de políticas públicas, una interesante articulación entre organismos públicos, lo que redundaba en la posibilidad de adaptación de las herramientas de políticas públicas.

3.3. La experiencia boliviana

En Bolivia existe una larga trayectoria de pensamiento sobre la cuestión agraria. Un trabajo indispensable es el realizado por Jorge Albarracín Dekker (2015) que recopila información y realiza análisis sobre las diferentes perspectivas y propuestas de planificación del desarrollo agropecuario y abarca de 1942 a 2013. De ese material interesó destacar que los diferentes momentos históricos fueron construyendo distintas políticas públicas y diferentes modelos de gestión. Al igual que hace Lattuada para la Argentina, Albarracín sistematiza las diferentes corrientes y postula la necesidad de un desarrollo rural acompañado por políticas públicas y planificación estatal.

⁴⁶ Reconstruye con un ejemplo como estas interacciones se van dando de maneras más o menos formales, más o menos informales. Ejemplifica con una propuesta de encuesta sobre trabajo infantil que la OIT propone en 2004 con un convenio con el Indec. En una primera instancia la encuesta se iba a hacer en la provincia de Mendoza, pero se consiguió un mayor financiamiento para poder realizarla en varias provincias. Un papel clave lo jugó el tema de los vínculos anteriores de varios profesionales del MTEySS con organismos internacionales que permitieron conseguir estos fondos. La primera encuesta se hace, entonces, entre el MTEySS con la OIT, el Indec y la Unicef. Y también se suma la Universidad. De esta experiencia se hizo un libro y también surgió un Observatorio sobre trabajo infantil. Pero en el relevamiento surgieron diferencias en cada provincia y en los sectores. Uno de los resultados de este trabajo fue la propuesta de los “jardines de cosecha”, una política pública que el Ministerio de Trabajo desarrolla para madres que trabajan en la cosecha y llevan a sus hijos. Los jardines de cosecha ofrecen un espacio de contención a niños de entre 1 y 8 años cuyas familias trabajan en el sector agrícola. Además, la CONAETI (Comisión Nacional para la Erradicación del Trabajo Infantil) cobra un nuevo impulso y empieza a tener un mayor desarrollo.

En el Estado Plurinacional de Bolivia la política pública analizada, “Mi primer empleo digno”, tuvo menor llegada al sector rural que el caso argentino de “Acciones de entrenamiento para el trabajo”. En las entrevistas realizadas se observó menor interacción entre las diferentes instituciones estatales y una presencia fuerte de organismos de crédito en la gestión del programa lo que, probablemente, sea uno de los motivos que expliquen una menor apropiación de esta herramienta para acompañar los programas de desarrollo rural.

Sin embargo, también es fundamental destacar que las tareas que el INTA desarrolla en Argentina, investigación y extensión, en el Estado Plurinacional de Bolivia están separadas entre las de investigación que las asume el INIAF y las de extensión que, en cierta medida, las asume el Ministerio de Desarrollo Rural.

En las entrevistas realizadas surgió que ni el INIAF aplicaba políticas públicas vinculadas a temáticas que no sean las específicamente asignadas al organismo, ni el Ministerio de Trabajo pensaba que la herramienta “Mi primer empleo digno” podía ser adaptada para el sector rural. Al menos en una primera instancia. Además, la concepción del trabajo y el empleo en el sector rural tiene complejidades que esta área pareciera no poder asumir. Sin embargo, estas complejidades se fueron desarmando durante las entrevistas y aparecieron intersticios donde fue posible algún nivel de adecuación o desborde.

Desde la Dirección de Empleo asumen que existe dificultad para proponer herramientas para el sector rural. Los motivos son varios. Pimentel los planteó así:

Es poca nuestra incidencia en el área rural porque allá sí existe oferta y demanda, pero no todo se mueve como empleado y empleador, por lo menos acá lo que está funcionando del área rural son productores que a su vez son trabajadores y dueños de parcelas. No hay una sinergia entre empleado y empleador y lo que habitualmente se ve en el área de trabajo, y eso nos limita a actuar en el área rural. Sí existen varias políticas de desarrollo rural, se ha impulsado mucho este tema a partir de la entrada de Evo Morales pero más en otros ministerios: el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras específicamente. Esto también parte de qué competencias tiene cada ministerio. Tenemos Ministerio de Desarrollo Productivo y Economía Plural, y un Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras. Cuando uno quiere hacer la implementación de algo productivo en el área rural hay que definir de cuál de estos dos ministerios es la competencia. De ese punto de vista nuestra “limitante” se enfoca más en áreas urbanas o ciudades intermedias, donde existe esta demanda y oferta, personas que requieren personal, organización del mercado del trabajo, y demás. (E. Pimentel, 2016).

A pesar de lo que Pimentel denomina “limitante” que se trata de los objetivos de “Mi primer empleo digno” y que, efectivamente, son limitados al sector urbano, aparecen algunas posibilidades de intentar proyectos fuera del ámbito original dispuesto por el programa:

Hemos tratado de incidir un poco en el tema del área rural pero desde un punto de vista de empleo, de una persona que va a contratar a alguien que pueda vender algún tipo de servicios. Estábamos desarrollando un proyecto que no se llevó adelante con los pequeños ganaderos que no tienen capacidad para contratar un veterinario o alguien que les haga el control de los productos, que no cumplen parámetros del Senasag⁴⁷, y no pueden tener veterinarios como empleados en sus haciendas. Pero hemos visto que podíamos hacer un nexo con el Senasag que da los controles de calidad y formar gente del lugar que luego podría vender estos servicios a los ganaderos. Son ideas que no se han desarrollado, y fue la mayor incidencia que hemos tenido en el área rural. (E. Pimentel, 2016).

Sin embargo, la negativa o “limitante” no es total ni absoluta. De hecho, parte de su equipo reconoció que durante la etapa que esta herramienta estaba financiada por AECID se realizó una experiencia de formación de jóvenes indígenas para agregar valor a sus artesanías en la zona de Tiahuanaco. Al hablar de imposibilidades o limitantes o de la poca incidencia, se refieren a una experiencia de trabajo en emprendimientos, no en empresas. Es que la concepción de “Mi primer empleo digno” se basa en ubicar a personas desocupadas en puestos de trabajo en empresas privadas. Y, por ello, ponen énfasis en indicar que se trató de municipios aislados: una apuesta a “intentaremos acá” que, para esta investigación, sin embargo, resultó clave. Surgió la posibilidad de “intentar”, hubo algo en las políticas públicas que pudo ser asumido y recreado en la gestión.

Como se dijo, en Bolivia las políticas activas de empleo son urbanas, en centros poblados. Una explicación que brindan desde el equipo de la Dirección de Empleo de Bolivia⁴⁸ es que sus programas se tienen que adecuar a las políticas gubernamentales. Y, en este sentido, el gobierno de Evo Morales se propuso fortalecer organizaciones productivas: cooperativas o centros productivos. Y, por ello, las herramientas de promoción del empleo llegaron más a pequeñas y medianas empresas:

Es ahí donde hemos trabajado desde la Dirección de Empleo. Nosotros hacemos capacitación *in situ* en un puesto de trabajo durante tres meses y con la posibilidad de que esta persona, una vez que sea evaluada por la empresa, pueda quedar de manera definitiva. (P. Vázquez, 2016).

Ante la consulta de por qué esto fue así, la respuesta que surgió, en todos los entrevistados de la Dirección de Empleo, es que de esta forma lo propuso el Banco Mundial. Que así era la línea de financiamiento. Al profundizar la discusión, aparecen las reflexiones críticas:

⁴⁷ Se refiere al Servicio Nacional de Sanidad Agropecuaria e Inocuidad Alimentaria que depende del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras del Estado Plurinacional de Bolivia.

⁴⁸ De la reunión con el equipo de la Dirección de Empleo participaron los siguientes técnicos: Berta Pintos, coordinadora del programa PAE; Patricia Vázquez, responsable de formación técnica del MPE; María Isabel Castillo, responsable de gestión empresarial del PAE; y Jaime Jaldín, Coordinador Nacional de MPE.

Nosotros para la nueva propuesta del PAE pensamos que debería adecuarse al modelo socio comunitario productivo. Porque existe una saturación del mercado, son las microempresas las que más han respondido a las políticas estatales. No tanto así la empresa grande. Yo he sido muy crítica en relación a esto. La tendencia de estas micro empresas son familiares y no necesariamente llevar a un “buscador de empleo” a esa empresa no va a dar la calidad de capacitación que estamos buscando. Puede ser que obtenga habilidades y competencias para organizar su propio emprendimiento, pero no tal vez con la calidad que nosotros necesitamos. El hecho mismo de ser desempleado te baja la moral, y el programa ha hecho mucho para que estas personas se vuelvan activas: agentes activos buscadores de empleo. Ese es el plus que tiene el programa. Y pensando en una segunda fase nos gustaría que también se piense en el mundo rural, porque ahí está nuestra fuerza. Pero hay ciertos requisitos que nos limitan, como que una empresa cooperativa que tenga un MID es una identificación de una empresa que no factura pero está legalmente constituida. (B. Pintos, 2016).

Y, sin embargo, se hicieron intentos. “Intentaremos aquí” dijo Pimentel. Porque si bien el eje del programa de empleo no fue el sector rural, hay una experiencia que los técnicos destacaron. Se trata de Patuju⁴⁹, un programa de apoyo al empleo en la zona amazónica. Con este programa se les dio apoyo económico para que generen sus propios ingresos a productores de la zona. El proyecto dependía del Ministerio de la Presidencia, que intervino en las comunidades para reactivar la economía luego de un desastre ambiental. Según señalan los técnicos fue algo específico y no se coordinó con la Dirección de Empleo del Ministerio de Trabajo.

Otra experiencia que destacan fueron algunos intentos en el Chapare o en la zona amazónica, donde hay productores de castañas, que tienen sus formas de organizaciones comunales. El programa, según relatan, intentó realizar alguna acción allí, pero los requisitos lo impidieron. El interés estaba puesto en apoyar la actividad en época de baja actividad laboral por la cosecha, y para evitar las migraciones.

Una iniciativa que estaba por fuera de los objetivos iniciales (aunque no se desarrolló en el sector rural) fue recordada como interesante y estimulante porque les permitió mayor incidencia, creatividad y opinión. Pimentel remarcó esta experiencia donde, como equipo, pudieron incidir en la definición y la gestión del programa. Ella le llamó “jugar” a proponer actividades por fuera de los objetivos identificados:

El programa tiene un componente que nos permite fortalecer la dotación de equipos, sistemas, pago de estipendio y otro que es desarrollo de políticas de empleo y evaluación de impacto. Con este componente, de desarrollo de políticas de empleo, hemos estado “jugando” muchas cosas. Se hizo una pequeña experiencia de apoyar a una cooperativa, para que los primeros tres o seis meses cualquier emprendimiento productivo no te reditúa utilidades y el tema de los salarios, para ellos es una carga, en ese sentido son

⁴⁹ El programa Patujú ofrecía entre sus diferentes componentes la formación para mejora del empleo en la zona amazónica de Bolivia y es reconocido por especialistas como un plan de mucho interés: <http://comunicacion.gob.bo/?q=20140505/15406>

nuevamente autoexplotados y no se pagan, tienen jornadas extras. En ese sentido entramos con el programa y apoyamos a los socios de la cooperativa por tres meses. Es una cooperativa de personas con discapacidad, se llama Vida Nueva⁵⁰, está en El Alto. (E. Pimentel, 2016).

El mecanismo de autorización que propuso el Banco indicaba que para la incorporación de nuevos proyectos había que solicitar una aprobación en base a una propuesta que justificara el caso específico. El financiamiento estaba destinado a políticas activas de empleo y se debía desarrollar el proyecto desde el enfoque de empleo y la sostenibilidad. Primero se hacía un proyecto piloto y se medía el posible impacto. Un agente dentro de la Dirección de Empleo estaba a cargo de trabajar estas políticas con emprendimientos y se ocupaba, además, de los mecanismos de coordinación interinstitucional. Entonces: “te llegan demandas de todos lados, y uno tiene que decir ‘esto no es mi competencia’, ‘esto sí me corresponde’”, explica Pimentel.

El equipo de la Dirección de Empleo coincidió con ella en que generalmente no son de su competencia las demandas que les llegan. Pusieron como ejemplo, un municipio que quería instalar una fábrica. En estos casos, explican, que el rol de la Dirección de Empleo es de articulador y que, identificadas las competencias, buscan al Ministerio que le corresponde para derivarle la demanda: Desarrollo Productivo o Desarrollo Rural, por ejemplo. Pero no existe una gestión interinstitucional de la demanda.

En la experiencia con la cooperativa Vida Nueva, fueron los mismos socios quienes demandaron a la Dirección de Empleo un apoyo mayor al que se había dado al inicio del programa, porque no podían sostener el emprendimiento. Por ello se realizó una reunión entre el Ministerio

⁵⁰ La cooperativa Vida Nueva hace confecciones textiles. El contacto entre la cooperativa y la Dirección de Empleo del MT de Bolivia surge porque ésta tiene competencias en el tema discapacidad. En 2004 un decreto indica que se debe incorporar un 4 % de personas con discapacidad en los empleos del sector público, el control de esta incorporación quedó en la dirección de Empleo. En 2008 surge una necesidad de cambiar los aportes que se daba a los partidos políticos para poder apoyar al sector con discapacidad y se pasan 40 millones de bolivianos al fondo de equidad y solidaridad. Como el decreto que indica que se deben incorporar personas con discapacidad no es coercitivo las instituciones no lo cumplen. Fue más una salida política que al final no daba respuestas. Las personas con discapacidad se inscriben en la bolsa de trabajo. Había un montón de gentes con personas con discapacidad que no conseguían empleo. En el sector público no los incorporaban porque las personas logran determinados derechos cuando ingresan, y en el sector privado falta desarrollar muchas políticas para poder incorporarlos. Por ello, se pensó en emprendimientos productivos. El fondo de solidaridad y equidad y permitió iniciar un emprendimiento productivo. El Ministerio de trabajo dio una capacitación para formarlos en panadería, costura, confecciones y otros para mejorar la empleabilidad. Y con la Dirección de Cooperativas los acompañó para conformarse como cooperativas. El fondo de Solidaridad y Equidad podía apoyarlos con infraestructura y equipamiento. Al ser partícipes del Fondo de Solidaridad y tener vínculo con el fondo, entonces también pudieron apoyarlos con el estipendio para amortizar sus costos operativos hasta que arranque la cooperativa. Y en ese sentido, el Banco con el PAE nos dio la opción de financiar esta cooperativa. ¿Qué pasa? Financiamos, pero no fue suficiente y ha comenzado a caer el proyecto. Y al ser un proyecto piloto si no tienen inmediatamente resultados positivos, tiende a caer también. Y entonces ya no podíamos incidir en cooperativas con esta visión.

de Trabajo y el Fondo de Solidaridad⁵¹ donde se plantearon, juntos, una estrategia que permitió que la cooperativa no cierre. Se había realizado mucha inversión para que la cooperativa comience su trabajo, tanto en infraestructura como en el pago de estipendios a los cooperativistas. Luego de un diagnóstico, el problema que se detectó fue de gestión y de administración. Entonces, se propuso un nuevo apoyo desde el Programa y se buscaron los mecanismos para lograrlo:

Había mucha inversión allí: capacitación, infraestructura, estipendios... y el cierre era un fracaso para todos. Analizamos por qué estaba tan mal la cooperativa. Y es que las cooperativas tienen problemas cuando se autogestionan. Tienen problemas para administrar dinero, y en este caso de personas con discapacidad de poder movilizarse y buscar mercados, hemos nuevamente acudido al Banco y hemos hecho un proyecto piloto no para pagarle a los socios por seis meses, sino que le financiamos personal por seis meses, vamos a sacar de nuestra bolsa de trabajo personas jóvenes que tengan que hacer crecer la cooperativa y específicamente estamos hablando de personas que les ayuden a conseguir mercados, personas externas que colaboren en la gestión, recursos económicos, y la organización de la producción, buscar mercados, contactos de negocios, y ellos responden a la cooperativa como propietarios y empleadores. Ingresaron entonces tres profesionales: uno organiza la producción, otro busca mercados y hace los nexos, y un tercero que maneje lo financiero. (E. Pimentel, 2016).

También recuerdan, que se intentó un proyecto piloto de ganadería pero que no pudieron llevarlo a cabo. Sin embargo, consideraron que las políticas activas de empleo son interesantes para evitar la migración en zonas donde muchas personas quedan desocupadas cuando no hay cosecha. Lo explicaron así: “Estábamos pensando cómo podían trabajar en cuestiones de mejoramiento de las comunidades (obras) o algún tipo de ingreso que les permita quedarse en la región”. En Pando se vio esta forma de trabajo porque las personas están, durante la época de zafra de castaña (de diciembre a marzo/abril) ocupadas monte adentro y, pese a esta ocupación, los municipios siguen con construcciones del alcantarillado, por ejemplo. Y entonces la empresa que ha contratado el municipio trae gente de otro lado. Por ello, se les planteó a los municipios que reestructuren su planificación para las obras y que se hagan cuando la gente regrese. “Estamos pensando que eso parte más de una planificación”, explican.

Y otra vez aparece la idea de “jugar” con las herramientas de políticas públicas. Esta vez se usa la palabra “disfrazada”. Dicen:

Nosotros hemos entrado de manera, no sé si decirlo “disfrazada” porque existen fondos para el mejoramiento de las viviendas, para construcción de viviendas comunitarias, y ahí entran bajo la perspectiva de las personas que van a trabajar en la construcción, pero

⁵¹ El Fondo Nacionalidad de Solidaridad y Equidad (FNSE) del Estado Plurinacional de Bolivia, depende del Ministerio de la Presidencia. Tiene como misión: “Dignificar la calidad de vida de las personas con discapacidad, mediante las políticas públicas desarrolladas por el Fondo Nacional de Solidaridad y Equidad, dependiente del Ministerio de la Presidencia, garantizando así la atención integral, la prevención de la discapacidad y la inclusión participativa y protagónica de este sector y sus familiares en la sociedad del Estado Plurinacional de Bolivia”. <http://fnse.gob.bo/que-es-el-fnse/mision-vision/>, consultado el 4/4/2018

siempre con una empresa. Es la empresa la que tiene que incorporar a las personas desempleadas. (B. Pintos, 2016).

Luego de las entrevistas con el equipo del Dirección de Empleo quedaron claras dos cuestiones: la falta de mayor articulación interinstitucional y, a su vez, la vitalidad de muchos agentes estatales que intentan que las políticas públicas desborden sus objetivos iniciales y estén en sintonía con las necesidades de la población, más allá (y más acá) de sus definiciones institucionales.

Por su parte, la entrevista en el Ministerio de Desarrollo Rural⁵² confirmó algunas ideas que se esbozaron en la Dirección de Empleo. Sánchez explicó que el eje de trabajo del Ministerio de Desarrollo Rural está marcado por la Ley 144 de reconocimiento de la agricultura familiar y campesina⁵³, por la Ley 338 de organizaciones económicas campesinas y familiares⁵⁴, por el Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social⁵⁵, y por la Agenda Patriótica⁵⁶. También indicó que el Ministerio basa sus acciones en programas por cadena productiva, e indicó que algunos programas tienen políticas públicas para el sector de la agricultura familiar. Y, entre ellos, destacó al programa Empoderar⁵⁷ y al INSA: Instituto del Seguro Agrario⁵⁸ como dos políticas públicas claves para el

⁵² El Ministerio de Desarrollo Rural tiene tres viceministerios: Desarrollo Rural y agropecuario, Tierras. Solo la DRyA tiene equipos técnicos en los territorios, distribuidos de manera local o regional como corresponda. Los equipos de papa donde hay papa, ganado donde hay ganado. Respecto al financiamiento algunos proyectos son apoyados por la cooperación internacional o por financiadores como el BID. Y también hay una fuerte inversión nacional. Los recursos que antes se manejaban por ingresos por la explotación de gas han hecho que el gobierno tenga esos ingresos y pueda decidir su distribución. Los programas de Papa, hortaliza, rumiantes, trigo, tomate son con financiamiento nacional. El seguro agrario también es con financiamiento nacional. El INIAF tiene financiamiento del Banco Mundial.

⁵³ Ley 144 de la Revolución Productiva, Comunitaria y Agropecuaria, 2011. Esta ley propone 17 políticas explícitas para el sector agropecuario, entre los que se incluyen acciones para el fortalecimiento, protección, fomento, gestión de riesgos, transferencias monetarias, y la creación del seguro agrario universal. (Albarracín, 2015).

⁵⁴ Ley 338 “Ley de organizaciones económicas campesinas, indígena, originarias y de organizaciones económicas Comunitarias para la integración de la agricultura familiar sustentable y la soberanía alimentaria”, fue aprobado el 23/1/2013.

⁵⁵ Plan Nacional de Desarrollo Económico y Social "Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien" (2006-2011), define políticas, programas y estrategias para todo el país. Incluye cuatro estrategias: la económica (productiva), la socio comunitaria (digna), las relaciones internacionales (soberana) y el poder social (democrática). Fue aprobado por el decreto supremo N° 29272. Disponible en http://www.minedu.gob.bo/files/documentos-normativos/leyes/boliviaplan_desarrollo_nac_ds_29272.pdf, consultado 4/4/2018.

⁵⁶ Agenda Patriótica 2025 “Quién hace qué”, aprobada por Ley 650, el 15/1/2015. Disponible en http://vpc.planificacion.gob.bo/uploads/recursos/AGENDA_PATRIOTICA2025_QUIEN_HACE_QUE.pdf, consultado 4/4/2018.

⁵⁷ El Programa Empoderar “es un operador de las políticas públicas definidas en el Plan Nacional de Desarrollo ‘Bolivia Digna, Soberana, Productiva y Democrática para Vivir Bien’ aportando a las estrategias: socio comunitario y económico productivo; debido a que se asienta en procesos productivos y de comercialización impulsados por Organizaciones Productivas, basados en valores como equidad, complementariedad, reciprocidad y solidaridad, con el fin de contribuir a mejorar los ingresos y empleo para los pobres de áreas rurales”. El programa tiene financiamiento del Banco Mundial y de DANIDA. Disponible en <http://empoderar.gob.bo>, consultado el 4/4/2018

⁵⁸ El Instituto del Seguro Agrario (INSA) busca “contribuir en la protección de la producción agraria y los medios de subsistencia de los productores agropecuarios frente a eventos climáticos adversos, a través del desarrollo de mecanismos de transferencia del riesgo, en un ámbito democrático, de universalidad, equidad e inclusión, respetando usos y costumbres”. Disponible en <http://www.insa.gob.bo>, consultado el 4/4/2018:

sector. Al ser consultado sobre líneas transversales de apoyo a los campesinos, o propuestas con un enfoque integral del desarrollo rural explicó que:

Ese es un desafío constante. Pero el Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras tiene sus objetivos y sus alcances con un enfoque sectorial, no multisectorial. El Ministerio de Ambiente aborda el tema de agua, para consumo y para riego. Salud lo mismo, Educación lo mismo. No existe (y creo que, por lógica) que el Ministerio de Desarrollo Rural tenga que abordar temas que le competen a otros. Sin embargo, el enfoque actual del Plan de Desarrollo Económico y Social está bajo esa lógica. Todos los sectores podemos enfocarnos en la reducción de la pobreza y la seguridad alimentaria. Hay ese enfoque y tenemos una unidad de Coordinación del Consejo Nacional de Alimentación y Nutrición (CONAM), donde precisamente soy yo el delegado a esa instancia multisectorial que está liderada por el ministerio de Salud. Allí generamos estrategias para que con la intervención de los sectores podamos contribuir a la reducción de la pobreza. En esta mesa de coordinación nosotros, como ministerio, dijimos que tenemos proyectos distribuidos en todo el territorio nacional, pero le pedimos al ministerio de Salud que pensemos juntos cómo generamos un mecanismo de seguimiento y monitoreo para medir los impactos. Nosotros estamos seguros que el pequeño campesino está produciendo, se está alimentando, y estoy seguro que debe estar seguro que debe estar mejorando sus índices de nutrición. Pero no tenemos la herramienta para medir ese impacto. (A. Sánchez, 2016).

En la entrevista en el Ministerio de Desarrollo Rural resultó evidente que el modelo de trabajo no incluye una perspectiva integral. El equipo del ministerio insistió en que las políticas públicas “emanan” de las leyes regulatorias ya citadas y que ellos no tienen competencia por fuera de lo que estas leyes regulan. Aunque reconocen que algunas organizaciones sociales promueven e impulsan la creación de normativas, nuevas reglas y políticas públicas. Por ejemplo, indicaron que la Ley 144, cuyo objetivo es avanzar en la soberanía alimentaria, fue un impulso de las organizaciones sociales.

Otra organización vinculada al sector rural que podría tener incidencia en políticas públicas de empleo y trabajo, es el INIAF, el Instituto Nacional de Innovación Agropecuaria y Forestal. El INIAF “es una institución descentralizada de derecho público, con personería jurídica propia, autonomía de gestión administrativa, financiera, legal y técnica, con patrimonio propio, bajo la tuición del Ministerio de Desarrollo Rural y Tierras”⁵⁹. Según informa en su sitio institucional, de él dependen las actividades de investigación, extensión, asistencia técnica, transferencia, entre otros. Sus principios rectores son los siguientes:

El “Vivir Bien”, que establece el acceso y disfrute de los bienes materiales y de la realización efectiva, subjetiva, intelectual y espiritual, en armonía con la naturaleza y en comunidad con los seres humanos; el mutuo respeto de las culturas, en el marco del diálogo de saberes e interculturalidad; el desarrollo de procesos de innovación bajo

⁵⁹ El INIAF tiene en total 400 agentes. Es el 10 % de la plata que tienen los países de la región. Cuenta con una oficina por departamento (9) y una por el Chaco (10). El INIAF fue creado mediante el Decreto Supremo 29611 del 25 de junio de 2008. Disponible es <http://portal.iniaf.gob.bo/mision-vision/>, consultado el 4/4/2018

enfoques y modelos participativos que garanticen la gestión de las/los productoras/es agropecuarios y forestales, en todo el proceso de Investigación; la asistencia técnica/extensión y capacitación, producción de semillas, comercialización y apoyo a la conservación, manejo y uso de recursos genéticos; la construcción de demandas convergentes, en armonía desde las prioridades del Gobierno, los productores locales y las instituciones públicas y privadas; la flexibilidad organizacional, pero respetando niveles jerárquicos; la complementariedad de intervenciones, evitando la duplicación de esfuerzos y creando sinergias en el marco de un trabajo coordinado con otros actores y entidades; el asegurar de la sostenibilidad del INIAF a través de la generación de recursos, prestación de servicios y comercialización de productos agropecuarios y forestales; la promoción de la producción ecológica y la promoción y respeto de los derechos intelectuales de carácter individual y colectivo. (iniaf.gob.bo).

El INIAF cuenta con un financiamiento del Banco Mundial para su implementación. En el trabajo de campo realizado para conocer la implicación del INIAF en políticas de empleo rural, los dos funcionarios que concedieron entrevistas pertenecen a la cooperación internacional. Pedro Ormel, es asesor de Danida⁶⁰ para la ejecución del proyecto y comentó que esta nueva forma del Instituto deriva de un proyecto anterior, llamado PISA (Proyecto de Innovación y Servicios Agrícolas) y que INIAF se estableció como tal en el 2008 y recibió financiamiento del Banco Mundial en el 2010. Explica que el 80 % de los fondos del Instituto corresponden al Banco Mundial⁶¹ y que este proyecto terminará en 2015 que es cuando el gobierno de Bolivia debe resolver cómo continuar. Hasta ahora, dice Ormel, el gobierno del Estado Plurinacional de Bolivia “lo mira como un proyecto de financiamiento externo, no lo asume. Más bien lo mira para decir lo que no hace y criticarlo”. Y plantea que: “cuando termine el financiamiento del Banco Mundial va a recibir un financiamiento suizo y de Danida, un aporte financiero mucho menor que con el Banco. Ahora estamos en el puente y el próximo año lo tiene que asumir el gobierno”.

A pesar de lo que indica en su sitio web, donde el INIAF reconoce que la extensión es una de sus actividades, Ormel sostiene que:

El INIAF como entidad tiene el mandato de investigación y no tanto de la extensión. El gobierno lo quiere, el INIAF también lo quiere, pero no tiene tanta fuerza la propuesta. Creo que si sumamos todos los extensionistas del INIAF no llegamos a cincuenta en el país. Es muy limitado y es una parte de una nueva propuesta. Mucha extensión es un gasto. No lo puedes asumir sin comprometerte. El INIAF está haciendo una readecuación, adecuándose mucho más al sistema boliviano, al nuevo Plan de Desarrollo Económico y Social (PDES). Y el INIAF tiene que mostrar su capacidad de apoyar al PDES. Reenfocar la estructura, la forma de trabajo, los objetivos, que pueden mostrar y trabajar en favor a los compromisos del gobierno en el PDES. (P. Ormel, 2016).

⁶⁰ Danida es la agencia danesa de cooperación internacional.

⁶¹ El financiamiento del Banco Mundial al INIAF es de 2010 a 2015.

Para él lo que es difícil es lograr una agenda nacional. Es que, según indicó, los productores tienen mucha fuerza, pero son muy territoriales. Por eso la agenda rural boliviana es muy variada. Además, la corta trayectoria institucional del INIAF hace difícil la coordinación interinstitucional. Según informó la coordinación en temas agrícolas resulta complicada, por lo que proponer coordinaciones por fuera de esta temática es algo que en esta etapa no parece estar en la agenda del Instituto. Más bien, la idea expresada es que el Instituto asume cuestiones vinculadas a la Investigación y que deriva al Ministerio de Desarrollo Rural las cuestiones de Extensión.

Sin embargo, el territorio es uno. Y allí llegan las instituciones con injerencia y políticas públicas. Una semana va una, la siguiente otra, sin articulación ni coordinación. Al repreguntar sobre la posibilidad de articulación entre diferentes ministerios o instituciones, la respuesta que surge es que “no se planifica con otros”. O que “se le pide al INIAF cosas que no puede resolver, inversiones por ejemplo”. Incluso, se remarca que hay otros programas que dependen del Ministerio de Desarrollo Rural y que, si el INIAF actuase en ello, podría haber un problema por la duplicación de tareas. Hay extensionistas del Ministerio de Desarrollo que sí llegan a los territorios con programas de inversiones y otros programas de políticas públicas. Consultado por la actitud del agente de desarrollo territorial (sea del INIAF o del Ministerio) frente a esta cuestión dijo:

Creo que todos quisiéramos tener más articulaciones. Pero a mí entender en este momento no hay vínculo que lo permita. El trabajador no sabría a quién acudir. Y del otro lado sería: ¿Quién eres tú? No hay un lugar que reciba este tipo de sugerencias. Yo creo que habría que promover eso. Aquí no hay eso de la presencia territorial donde diferentes entidades del mismo gobierno nacional articulen. Estos vínculos no están claros para nada. La idea es promover más vínculos y menos duplicación de tareas. El desafío sería en vez de dividir las áreas, que sea articulación e integración. No duplicarse, sino apoyarse. La división es más fácil y es lo que se está dando en este momento: una división por productos. Ese es el pensamiento actual. (P. Ormel, 2016).

Entre estas políticas públicas, se destaca el programa “Empoderar” del Ministerio de Desarrollo Rural que permite resolver inversiones puntuales requeridas por los productores. Con ese programa es el productor el que define la inversión, no el gobierno. No se trata de entregar semillas, sino de ver con cada productor qué es lo que hace falta. Si el productor está dispuesto a poner el 30 % de esta idea, el Estado pone el otro 70%. Y eso funciona muy bien. Pero no hay vínculo de este programa con el INIAF. Al preguntar por la forma en que el INIAF pudiera participar de esta política pública, expresa que:

Lo que debería pasar es que el INIAF pueda hacer investigación primero y que los productores tengan esa información para pedir las inversiones. En este momento como no hay mucha coordinación, el productor pide y el INIAF a veces está presente y a veces ausente. (P. Ormel, 2016).

Arnoud Hameleers, de nacionalidad holandés, es ingeniero agrónomo, trabajó para Danida y al momento de la entrevista era el representante del FIDA en Bolivia. Consultado por el INIAF reconoce que se trata de un proyecto muy joven y que todavía no se puede determinar si tiene la forma adecuada. Lo que sí asegura es que “falta investigación para el pequeño productor” y que se “repiten viejos modelos”. Respecto a la actualidad del sector rural en Bolivia y de los desafíos del INIAF, expresó:

Es muy complicado, porque es muy dinámico lo que está pasando en el área rural en Bolivia: los jóvenes están yéndose, y este concepto de agricultura con la familia está desapareciendo de muchas comunidades y en muchas regiones. Los jóvenes que se deciden quedar son “jóvenes viejitos”. Creo que lo que falta trabajar en Bolivia es cómo vemos el área rural en treinta años y qué servicios necesitamos desarrollar, y cómo conectamos este tipo de productor a un mercado que es cada vez más complicado. En Bolivia cada vez más se está comprando en un supermercado, en la tienda que te da factura y que paga impuestos. La gente tiene cada vez menos tiempo de cocinar y se demandan otros tipos de productos. Falta una estrategia clara de dónde vamos. Y esto no está claro en Bolivia. Con la anterior ministra⁶² también estaba orientado a la gran producción para exportación; ahora tenemos un nuevo ministro⁶³ que está enfocado al pequeño productor y hay más visión sobre qué es desarrollo rural y qué necesitamos. Seguimos regalando vaquitas y plantitas... (A. Hameleers, 2016).

Respecto a las posibilidades y desafíos del INIAF respecto a la extensión rural, Hameleers, al contrario que Ormel, destaca un departamento grande de Extensión y de sistematización de conocimiento dentro del Instituto (casi 80 proyectos de asistencia técnica vigentes) pero indica que es difícil hacerlo funcionar, sobre todo por la dependencia del financiamiento, y por los mecanismos de aprobación necesarios para cada contratación o toma de decisión. En un balance rápido de estos primeros años del INIAF, reconoció un problema:

El error que hemos cometido con INIAF es que nunca hemos explicado bien a los técnicos y a las autoridades qué es el INIAF. Tuve un desayuno con el Ministro⁶⁴ y me dijo: “yo no entiendo qué es el INIAF ni qué tiene que hacer” (A. Hameleers, 2016).

Además, indicó que los procesos de concertación entre diferentes organismos públicos en Bolivia son confusos, y que “cada ministerio tiene su mesa de concertación, con sus especialistas”. Según él, “la coordinación todavía es muy complicada y muy difícil”. Entre las cuestiones que destaca son la necesidad de opinión de los organismos de financiamiento, la centralización de algunas políticas públicas, la falta de visión estratégica a nivel departamental. Sin embargo, destaca

⁶² Se refiere a Nemesia Achacollo Tola, ex ministra de Desarrollo Rural y Tierras del Estado Plurinacional de Bolivia. Nemesia había sido también presidenta de la Confederación Nacional de Mujeres Campesinas Indígenas Originarias de Bolivia - Bartolina Sisa. Fue ministra entre enero de 2010 y agosto de 2015.

⁶³ Se refiere a César Hugo Cocarico Yama, ministro de Desarrollo Rural y Tierras del Estado Plurinacional de Bolivia en la actualidad, sucesor de Achacollo Tola.

⁶⁴ Se refiere al Ministro de Desarrollo Rural y Tierras del Estado Plurinacional de Bolivia.

algunos casos exitosos de concertación local, como es la experiencia en Los Cintis, en Chuquisaca, en el camino entre Potosí y Tarija. Una experiencia de desarrollo rural, con turismo, certificación de vino con identidad regional, lechería y otras actividades. Esta experiencia permitió la articulación de varios alcaldes y la implementación de políticas públicas integrales de desarrollo territorial rural que incluyeron actividades de formación brindadas por Fautapo⁶⁵, la organización mencionada en el capítulo II y que fue un actor clave en la implementación de las primeras acciones de formación técnica en Bolivia.

Para Jorge Albarracín Deker, ingeniero agrónomo y coordinador del Doctorado en Ciencias del Desarrollo Rural de la Universidad Mayor de San Andrés (La Paz, Bolivia) un problema del INIAF es que busca recursos económicos y priorizan las líneas que estos recursos financian; por ejemplo, los cultivos clásicos. “El INIAF sigue trabajando el mismo modelo de investigación a nivel mundial, no trabaja con un modelo de investigación que le demanda un Estado plurinacional”, dice.

Respecto a las políticas de empleo que se implementaron, tanto en Argentina como en Bolivia en período estudiado, plantea que tienen una mirada urbana. Además, indica que:

Ligado a eso te viene que tu proyecto va a generar más empleo o va a tener un impacto sobre la migración: ciudad/pueblo, o pueblo/ciudad intermedia. Eso es lo que vas a encontrar. No vas a encontrar una política explícita que te diga: “esta es la política de Estado en el tema rural”. (J. Albarracín Deker, 2016).

Albarracín es crítico con la transformación durante el período, y lo relaciona con la continuidad de la dependencia económica en Bolivia de los planes y estrategias de los organismos de crédito:

Se supone que en Bolivia desde el 2006 con el nuevo gobierno, la nueva Constitución y el nuevo plan de desarrollo esta lógica de la transformación se iba a dar porque hablaban de una revolución no de una reforma. Pero al final lo que pasa es que tú tienes organismos de cooperación, el Banco Mundial, hay toda una institucionalidad y un andamiaje que te va jalando poco a poco adonde tienes que ir y no puedes salir. Eso es lo que va pasando. Y esas son las contradicciones que se le marcan al gobierno. (J. Albarracín Deker, 2016).

El académico considera que parte del problema está en que todavía persiste una lógica en Latinoamérica donde los indicadores se basan en desarrollo y crecimiento. Es una lógica económica que tienen que ver con ideas de productividad y con cifras per cápita, que chocan con el sector rural. Entre los desafíos que se proponen está pensar otras categorías, otros indicadores, otras ideas. Respecto al empleo agrícola o rural, por ejemplo, Albarracín propone no pensar en los conceptos

⁶⁵ Sobre la experiencia de turismo rural en Los Cintis puede verse: <http://nuevo.fundacionfautapo.org/cintis/>

clásicos de “población económicamente activa” o “tasa de desempleo” para evitar caer en lógicas que se pretenden criticar:

Esa es la trampa. Mientras no salgas de esa trampa con otro concepto de empleo para el sector rural, siempre vas a terminar en la población en edad de trabajar y en la población económicamente activa. Y esa lógica la vas a llevar al área rural. El discurso alternativo del “Vivir bien” deja de funcionar porque tu único indicador es el crecimiento, cuánta plata le das a la gente, y te olvidas de los otros elementos de la calidad de vida. Entonces, la calidad de vida es que tengas alimento, no que tengas un producto sano. No importa si ese alimento tiene pesticidas. Entonces, el Estado ha perdido una mirada sobre la calidad de vida de su población. (J. Albarracín Dekker, 2016).

Albarracín reconoció la necesidad de pensar en los procesos territoriales, de pensar el territorio y propone, para hacerlo, trabajar sobre todo en nuevas categorías y no utilizar las categorías clásicas. El Estado debe pensar qué pasa con la población urbana, qué pasa con la población rural, qué tipo de desarrollo productivo rural está generando; y, si está generando migración, qué tipo de migración está generando:

Creo que sí está eso en la mirada del Estado. Está. Ese pensamiento está en el Estado. El problema es que según quién financie el proyecto te va a poner ciertos parámetros para ver lo que ellos quieren que veas. El problema es qué es lo que el Estado quiere ver, en el marco de las nuevas políticas. Si nos estamos planteando el vivir bien, tenemos que ver qué es para mí el vivir bien en temas de empleo en los territorios. Si tú ves territorio, y ya no ves la disociación urbana/rural, ¿qué tipo de indicadores de empleo deberías plantearte en el marco de tu visión de país? ¿Cómo medís la tasa de desempleo en el sector agrícola? En la agricultura familiar todos están empleados ahí, más de las ocho horas. ¿Ahí podés pensar con el indicador de empleo, clásico, urbano, industrial? Ahí están las grandes dificultades. ¿Cómo mides? ¿Tu indicador es por los ingresos? ¿Cuál es el indicador? ¿Cómo construyes tus indicadores y variables para conocer? Eso es lo bonito. Y eso es lo bonito que el Estado no está pensando. (J. Albarracín Dekker, 2016).

La cuestión de la cooperación internacional y los organismos de crédito atraviesa la aplicación de políticas públicas en Bolivia, a pesar de los cambios políticos producidos desde la asunción de Evo Morales el asunto del financiamiento externo sigue condicionando la agenda. Para Oscar Bazoberry esto es claro:

Siempre he tenido la impresión de que hay asuntos regionales que nos los pensamos desde la sociedad civil ni siquiera desde los Estados Nacionales. Hay ciertos temas que los piensa la FAO, el Banco Mundial. Los piensan estos grandes institutos, incluso más los norteamericanos, hasta ahí los europeos tienen una mirada más nacional de los problemas. Los sistemas de cooperación europeos van por países, no por grados de pobreza. Hay ciertos temas que se piensan a nivel regional y nos van imponiendo agendas, pero también nos van sacando discurso, nos van extrayendo discursos. Al mismo tiempo que han perdido la capacidad de proponer, las organizaciones han perdido la capacidad de soñarse. Y esto tiene que ver con la agricultura familiar, con la propiedad agraria, la propiedad como un medio de inversión. Y encima de todo viene

lo de Cambio Climático, como una única estocada al campo. Porque el campo ya no se puede sostener. (O. Bazoberry, 2016).

Al respecto, Albarracín Deker (2015) se refiere a la influencia o imposición de la cooperación internacional en las estrategias de desarrollo implementadas, tanto en los períodos anteriores como en analizado en esta investigación. Él plantea la importancia de un proceso de negociación armonioso y complementario entre el Estado y la cooperación que, sin embargo, no se registra en los hechos ya que se producen desarticulaciones porque en muchas ocasiones se busca “responder a ciertos condicionamientos y enfoques de financiamiento impuestos por la cooperación” (Albarracín Deker, 2015: 314), en detrimento de los objetivos y estrategias del gobierno nacional.

Otro debate que atraviesa la aplicación de políticas públicas para el sector rural, y que evidentemente tiene mucho peso en el Estado Plurinacional de Bolivia es la ampliación o reducción de la población rural. Para algunos, en el sector rural hay población envejecida o, como se citó, “jóvenes viejos”. No es lo que opina Bazoberry quien desde la institución que dirige realiza un seguimiento de casos de retorno al campo en Sudamérica.⁶⁶ El sostiene que la población rural está en aumento y que debe disputar sus territorios, y sus formas de producción.

El debate es este. Es un debate sudamericano. Una línea de trabajo que es la defensa de lo campesino, lo indígena, lo afrodescendiente. Estas formas de hacer agricultura. Y no mirando el pasado, sino apropiándonos de las posibilidades del futuro: los alimentos, el empleo y el cambio climático. Tres aspectos que hoy son estratégicos, que no se resuelven sin el campo, y que la agroindustria va a disputar. En Europa los sindicatos de trabajadores campesinos plantean que es mejor ser un buen empleado de la agroindustria que un campesino. Eso va a llegar aquí. Es mejor tener seguridad social, un salario, que ser dueño de tu propia tierra. Nosotros tenemos otras posibilidades porque un tercio de la tierra de Sudamérica sigue siendo colectiva. Perú, Ecuador, Bolivia, Brasil, Uruguay, Paraguay, Colombia. (O. Bazoberry, 2016).

Al referirse a Bolivia, Bazoberry sostiene que:

En Bolivia tenemos más comunidades que hace cien años, tenemos más fuerza colectiva que hace 500 años, tenemos más autonomías locales que nunca. No solo es una recuperación de la tradición sino una avanzada de lo comunitario. Y eso está vivo. Y va más allá de Evo Morales, de Choquehuanca, y de cualquier discurso estatal que hayamos montado alrededor de esto. Más bien podemos pensar que el discurso estatal y el discurso académico frenó al movimiento campesino, lo estandarizó. Porque en el caso de Bolivia tenemos más gente en el campo que hace 50 años. Más, el doble. Y eso que mucha gente está disfrazada por la doble residencia. Todo El Alto es campesino. En agosto, septiembre y octubre y los fines de semana el campo está lleno de minibuses, de carros, de autos. Toda la familia está cultivando. No es algo que puedas cortar porque ahora sos minibusero. Una calidad de vida muy mala: horas manejando un micro sin

⁶⁶ Instituto para el Desarrollo Rural de Sudamérica (IPRS): <http://sudamericarural.org/>. Entre sus actividades realiza un seguimiento de casos de retorno al campo. Sus resultados pueden verse en <http://porlatierra.org/>.

seguridad social, sin reconocimiento social, ni del Estado. Es tremendo. Yo no veo eso de vivir en un cuarto de 3 x 4. No veo a la gente satisfecha. La veo contenta en el retorno, en la vuelta al campo. En vez de verlo como desruralización, hay que verlo con una nueva forma de ruralidad. Ojo con que la ruralidad no es solo agricultura porque eso es ceder a la agroindustria. Pero algo siempre hay que producir. Necesitamos fortalecer y recrear la producción campesina. (O. Bazoberry, 2016).

En esta disputa tan vigente sobre el rol del Estado Plurinacional de Bolivia, los entrevistados indicaron cierta preocupación por hacer coincidir la función pública con los instrumentos estratégicos definidos por la nueva Constitución, el Plan de Desarrollo y la Agenda Patriótica. Aquí, apareció un desafío de realizar recorridos institucionales que permitan mayores articulaciones y profundización de las políticas públicas. Sin embargo, para Bazoberry esto no es tan claro. Considera que más bien se trata de un Estado con “dos cerebros: la agroindustria por un lado, y la agricultura campesina por el otro”.

En este sentido, diseñar políticas de empleo requerirá, como lo planteó Albarracín, definir modelos, categorías y conceptos propios. Para cada región, para cada país.

Porque los brasileños nos han hecho creer que una sociedad con contradicciones podía ser creativa. Ese es el discurso oficial de la FAO. Un sector del Estado que atiende campesinos y otros que atiende la agroindustria. Yo creo que lo que pasó en Brasil nos debe llamar la atención. Estos dos actores no eran equivalentes. Porque el Ministerio de la Agricultura Familiar era el 10 %: en plata, en capacidad técnica y en investigación. Aquí mismo, en Bolivia, se está operando así. Con una polaridad entre el sector económico y el sector social. La cuestión política del Estado en Bolivia es bien interesante porque la Constitución reconoce cuando dice “economía plural” que hay un desequilibrio entre economías. No hemos puesto solo para decir que hay diferencias entre economías, sino para reconocer que hay un desequilibrio. Y que ese desequilibrio hay que arreglar. La Constitución es bien clara respecto a la desigualdad. Entonces la economía campesina necesita un apoyo diferente, y es una construcción histórica. (O. Bazoberry, 2016).

Cuando se refirió a este proceso diferente y diferenciado, Bazoberry complejizó el asunto porque según explicó los funcionarios del gobierno de Bolivia van y les dicen a los campesinos: “ahora a producir”. Pero, sin embargo, él entiende que no se puede esperar que después de años donde les dijeron que dejen el campo para ir a educar a los hijos, o para estudiar informática, sea tan simple decir “vuelvan al campo a asegurar la soberanía alimentaria”. “No es tan simple, no es inmediato”, dijo.

El del minibús no se va a ir allá inmediatamente. Hay que generar condiciones para el retorno. Es un proceso. Yo apuesto porque los países pongan algún tipo de metas al desarrollo rural. Yo quiero, por ejemplo, tener 3 millones de unidades campesinas. Y para tener eso voy a poner plata. No solo voy a atender demandas, porque en el juego, las demandas son retardatarias. (O. Bazoberry, 2016).

3.4. Los desafíos de una práctica vital de la gestión territorial rural

Hay varios factores que hicieron que en el Estado Plurinacional de Bolivia las interacciones entre diferentes organismos de gobierno sean menos que las que se encontraron en Argentina. Las respuestas recibidas fueron múltiples, pero tienen un punto común en la experiencia novedosa de la creación del Estado Plurinacional y en el aprendizaje de gestión estatal desde esta perspectiva que demanda tiempo y requiere un mayor recorrido para poder habilitar ciertas autonomías a nivel técnico. También apareció, sobre todo en la política pública analizada, la persistencia de los organismos de crédito que requieren trámites de no objeción o autorizaciones especiales para un cambio en el objetivo u objeto de la herramienta.

De lo analizado, se desprende que en Argentina se comprobaron más interacciones por abajo, tanto a nivel de organizaciones sociales que realizan una especie de “boca en boca” de las políticas públicas, como a nivel de agentes estatales que tienen recorrido con la temática, y conocen a otros agentes y agencias (en espacio de formación, gremiales, políticos) y ponen a jugar todos esos recursos sin considerar demasiado su pertenencia. Podría decirse que cualquier política pública está al alcance, al menos en la intención del agente estatal de territorio.

Además, en el testimonio de Bazoberry apareció un aspecto clave que debe ser profundizado; la idea de qué tipo de formaciones son requeridas por y para el sector rural. Sobre todo, pensando en los jóvenes. Puede aparecer la tentación de la computación o la informática como contenido universal, o, en el otro extremo, solamente las cuestiones agropecuarias. Sin embargo, hace falta una mirada más compleja y más densa sobre el asunto que permitirá re pensar los programas de formación para el trabajo en ambos sectores, urbano y rural, y encontrar conexiones, propuestas y nuevos contenidos a desarrollar. ¿Qué oficios? ¿Qué aprendizajes? ¿Qué contenidos?

Desde una mirada optimista, Maguiña reconoce que durante la gestión de Evo Morales se abrieron espacios para democratizar las instituciones y que la descentralización permitió aumentar la participación. Ambas cosas aportan, para este autor, a mejorar el desarrollo territorial. Además, reconoce un surgimiento y fortalecimiento de espacios académicos que permitieron un seguimiento y sistematización del enfoque de desarrollo territorial.

Las teorías de desarrollo son ahora mucho más complejas, pero con más potencial para generar políticas y programas más eficientes, porque uno los puede definir y diseñar de una forma más integral o más libre de parámetros, de limitaciones... (Maguiña, 2009: 12).

En lo que podría parecer una contradicción con la propuesta de Maguiña, que le está hablando a los espacios académicos y pidiéndoles que pongan su conocimiento al servicio de pensar el tema del desarrollo, Jara (2009: 26) prende una alerta sobre lo que él llama “inmediatismo pragmático”. En contraposición, plantea que la complejidad de los territorios, con sus dimensiones “sociocultuambientales”, “cultuecoinstitucionales” y “politicultueconómicos” requieren tiempos menos reduccionistas y lineales.

Sin embargo, para esta investigación no resultan contradictorias ambas posturas, ya que en las experiencias relevadas se registra esta mirada compleja que intenta romper las formas segmentadas de aplicación de políticas públicas. Como ya se dijo, con mayor o menos éxito, a más o menos escala. Lo que interesó, en todo caso, fue marcar que la intención y la visión sobre el asunto están presentes, al menos como preocupación, en las instituciones relevadas y en las entrevistas realizadas.

Jara (2009), citando a Marco Aurelio (“nacemos para cooperar”) invitó a una apuesta a la cooperación para poner algo de orden en el territorio. No se trata de un orden antojadizo, sino de uno que permita recuperar la confianza en las relaciones y la solidaridad entre las personas.

En un sentido parecido, Albuquerque (2008: 69) planteó, al realizar un análisis de las reformas y cambios necesarios en la gestión pública local la necesidad de asumir un rol activo en la creación de trabajo local e instó a las organizaciones gubernamentales a ser proactivos en los territorios donde actúan para aportar al “trabajo decente” a nivel territorial, como lo propicia la OIT. Además, indicó que “los territorios tienen la necesidad de pensarse a sí mismos”, para superar fronteras y divisiones jurisdiccionales que no permiten construcciones horizontales y tramas a nivel local.

Al referirse al desarrollo rural en los contextos latinoamericanos actuales, Gallo (2009) propuso dejar de utilizar el “o” para empezar a poner “y”. Su mirada sobre el desarrollo se basa en sumar perspectivas no en construir dicotomías. Lo local y lo global y lo individual y lo comunitario y el todo y la parte. Planteó el autor que de esta manera las propuestas y las políticas públicas que se diseñen serán equitativas y sostenibles. Además, resaltó la necesidad de pensar las políticas de inclusión, desde una perspectiva emancipatoria, que considere la “dignidad de los sujetos”, que se centre en las personas y no solo en los ambientes productivos. Una propuesta que considere al territorio como una construcción social donde se ponen en juego identidades, arraigos, espacios geográficos, diferencias, derechos y poderes. En este sentido, Gallo puso énfasis en que una praxis

del desarrollo territorial debe estar enriquecida desde una perspectiva de respeto a los derechos de los sujetos que allí habitan. Un desarrollo territorial rural y políticas públicas que se configuren desde los sujetos, desde la perspectiva de respeto y reconocimiento a los derechos, desde una intención y apuesta a la creación transformadora.

Como se planteó de manera acertada desde el CIDES/UMSA pensar y trabajar en un territorio que articula tiempos y espacios que no son simétricos y, por lo tanto, para entender sus flujos y sus relaciones se deben asumir estas asimetrías y estas discontinuidades donde lo urbano y lo rural tienen sus momentos de encuentro y también sus especificidades.

Escuchar y proponer conversaciones. Porque la cuestión del vínculo entre Estado y los movimientos sociales no solo se la plantearon los agentes estatales. También la discutieron las organizaciones y sigue siendo un debate abierto, una experiencia de la cual extraer aprendizajes:

Y aun en estos casos se plantean problemas para los movimientos que tienen la oportunidad de participar, de algún modo, en la gestión pública relativa a sus demandas. Esta es una vieja y compleja cuestión que se plantea ante situaciones en las cuales la conquista implica impactos sobre la estructura estatal misma. Porque siempre está presente el peligro de la cooptación, el de la domesticación y/o la burocratización de los cuadros provenientes del movimiento que ingresan al Estado, aun bajo un gobierno de izquierda. Peligro que involucra al movimiento mismo, si la inclusión de sus miembros o dirigentes deriva en el aplacamiento de sus demandas. Este problema se agudiza en los procesos de cambio, en los que el terreno estatal se tensa en la disputa entre conservar lo viejo y sus privilegios y producir lo nuevo, lo demandado, lo necesario para transformar en profundidad no la mera gestión sino las condiciones materiales sobre las que ésta se encarama, que a la vez la determinan y son determinadas por aquélla. Y aquí hace falta reunir en un solo bloque dos puntas distintas: los funcionarios con capacidad de gestión y compromiso político que se encarguen de aspectos para los cuales son necesarios conocimientos específicos y la sociedad, mediante los movimientos o grupos sociales que no sólo planteen sus demandas y definan prioridades y cursos de acción, sino que se involucren en su cumplimiento. (Thwaites, 2010: 20-21).

Finalmente, nos preguntamos con Jara (2009) si será posible vitalizar la confianza, tejer redes, construir con alegría, solidaridad y cooperación. Y para ello compartimos su propuesta que nos resultó inspiradora: “Poder cambiar los hábitos que amplifican las separatividades; transformar la falta de autoestima en amor propio, el miedo en creatividad, la dependencia en libertad” (2009: 39).

Porque al referirse a las posibilidades de incidir en la toma de decisiones, algunos autores plantean a partir de sus investigaciones, que encuentran en la escala algo para tener en cuenta. Quizás sea por abajo donde se producen mayores posibilidades de incidencia, en los puestos de menor representatividad, porque también estos puestos son lo que tienen menos poder (Martínez y otros, 2015). Desde las personas concretas, desde las realidades territoriales, desde una asistencia

técnica estatal; desde un humanismo que ubique a los sujetos en el centro, tal como proponía Freire (1973) al discutir el rol de la extensión en los procesos de desarrollo rural.

Por lo revisado, en ambas experiencias, resultan evidentes la profusión de debates e ideas sobre las políticas públicas para el desarrollo rural; y también, la cantidad de reflexiones sobre la gestión pública y de los desafíos que quedan pendientes. Por lo descrito y analizado, se trató de pensar la gestión y de reflexionar sobre ella, de conocer sus límites, pero también sus posibilidades vitales. De construir conocimiento a partir de las experiencias, de reflexionar sobre las experiencias y las prácticas de gestión. De buscar respuestas en agentes estatales que asumen un hacer que enseña y del que se aprende. Una gestión de lo público/estatal, con contenido político, con actitud crítica y con sustancia teórica, como testimonia Novick que pedía Carlos Tomada; pero también con conocimiento de los desafíos y como una apuesta a asumirlos, incluso a riesgo de no conocer sus categorías y conceptos, incluso (y, sobre todo) teniendo que inventarlos, tal como lo expresó Albarracín.

La sociedad civil organizada, su capacidad de movilización, la empatía de los agentes con el proceso y la escala son asuntos que están presentes al momento de que una política pública desborde en su implementación, o, en todo caso, responda a objetivos diferentes de aquellos que fueron tenidos en cuenta al momento para su diseño original. Políticas públicas por arriba, por abajo, por los costados, diagonales, verticales y horizontales. Pero en un diálogo con las necesidades populares y la coyuntura histórica.

Capítulo IV/ Conclusión

El análisis de las posibilidades de desborde hacia el sector rural de una política pública diseñada para el sector urbano, se realizó a partir de una comparación descriptiva entre Argentina y Bolivia en el periodo 2006-2015. Incluyó una revisión de las concepciones de Estado y de políticas públicas, y de las miradas sobre el desarrollo territorial rural. También, significó un recorrido por las agencias estatales intervinientes, relevando testimonios de sus agentes, y sobre las perspectivas académicas del asunto.

Las formaciones históricas de los Estados populares y post-neoliberales que surgieron como respuesta a las crisis ocurridas en los albores del siglo XXI se caracterizaron, tal como señala Gago (2015) por su estructura porosa. Esta estructura fue consecuencia de las crisis anteriores; pero, a la vez, permitió la participación en la gestión de lo público de algunos de los movimientos y organizaciones sociales y políticas que allí habían crecido. Si bien tal participación asumió diversas formas (desde Secretarías y Direcciones de programas a cargo de las organizaciones, a participación en mesas de trabajo), todas ellas estimularon un diálogo entre movimientos sociales y agentes estatales que les permitió tejer ciertas alianzas, con momentos de creatividad y transformación.

Desde nuestra perspectiva, este escenario de búsquedas y de encuentros entre agentes estatales y demandas populares habilitó el fortalecimiento de ciertas formas de habitar el Estado – por cierto, ni generalizadas ni mayoritarias, pero no por ello menos trascendentes– transformadoras que asumieron “lo político” de las políticas públicas, las abordaron como las relaciones sociales y como espacios de disputa que se mantuvieron vigentes, y que se actualizaron, durante su implementación. En ese sentido, si bien el Estado es coerción y reproducción de relaciones sociales de dominación, el tiempo al que se refirió esta investigación y los casos estudiados, demostraron que también es apuesta y es movimiento.

Durante el período histórico estudiado Argentina y Bolivia tuvieron gobiernos populares que revalorización del rol del Estado, con alta participación de los movimientos sociales en las gestiones de gobierno para la definición de las políticas públicas a implementar. En los dos casos analizados se encontraron similares características técnicas y administrativas en las herramientas, y también mecanismos institucionales y subjetividades de agentes estatales que sostuvieron la reproducción de la maquinaria. Aunque, y esto es lo que interesó, se encontraron también ejemplos de prácticas que se colaron por las porosidades y apostaron a la transformación.

El análisis de la implementación de estas políticas públicas concretas, tanto a través de los documentos públicos como de las entrevistas realizadas, puso de manifiesto que la gestión del

Estado no se reduce al rol asignado a las burocracias técnico-administrativo. Por el contrario, los agentes estatales permanentemente operan más allá (o más acá) de ellas, generando adaptaciones, transformaciones y subterfugios, que responden a sus propios posicionamientos políticos y subjetivos, sus experiencias y sus desafíos.

Una primera conclusión es, entonces, que estas prácticas desde lo Estatal hacia el afuera, y desde el afuera hacia lo Estatal, fueron posibles por la multiplicidad de agentes estatales que provenían de las organizaciones sociales y políticas y que con, mayor o menor organicidad, siguieron vinculados en la tarea laboral y, sobre todo, en los proyectos de transformación. Esta relación permitió ensayar nuevas formas de ocupación de lo estatal que produjeron, a su vez, otras subjetividades que posibilitaron distintas formas de habitar (u ocupar) la función “agente estatal” en la implementación de las políticas públicas.

Por ello, luego de la indagación, una segunda conclusión es que las posibilidades de adaptación o desborde de una política pública pertenecen más al ámbito de lo subjetivo político en la etapa de implementación, que a características propias de la letra y/o del diseño de la política pública. Y que, en las experiencias analizadas, estas apropiaciones fueron las que ampliaron las posibilidades de democratización de las herramientas de gestión del Estado. Además, se consideró que es allí, en estos desbordes, donde existieron aprendizajes que resultan desafíos para tener en cuenta. Porque, si bien en ambos países existieron institucionalidades que indicaban un modo de hacer las cosas, los agentes estatales entrevistados se representan en su hacer cotidiano en términos de apuestas, como se evidencia en los testimonios recogidos: “intentar”, “jugar”, “conspirar” “disfrazar”, o “construir complicidades”, entre tantos otros.

Una tercera conclusión es, entonces, que a pesar de que los esquemas clásicos plantean un momento de aprendizaje en la gestión de políticas públicas, como una instancia previa o posterior (en todo caso externo a la implementación práctica), en los casos analizados predominó una valorización del “pensamiento en acción”, que propuso adaptaciones institucionales durante, mientras, en el medio, de la gestión. El modelo tradicional propone un círculo de aprendizaje que se cierre al final en un ciclo: diagnóstico-propuesta de política pública-implementación-evaluación. En los casos estudiados el ciclo era permanente y dinámico, incluso no aparecía identificado como tal; pero, sin dudas, produjo aprendizajes y reformulaciones.

Al tratarse de una tesis orientada a pensar la aplicación de políticas públicas en el sector rural, surge una cuarta conclusión. Se partió de reconocer la importancia del Estado para fortalecer y acompañar las estrategias de desarrollo rural, un asunto que tenía total consenso en ambos países.

Sin embargo, algo novedoso fue la necesidad de prestar atención a que estas estrategias y agencias deben ser transformadas y transformadoras para lograr otros diseños que permitan mayor participación social y discutir nuevos modelos de desarrollo. De allí, es que urge fortalecer perspectivas que posibiliten la implementación de políticas públicas desde miradas críticas que asuman las encrucijadas y los desafíos del momento histórico para actualizar sus agendas y sus mecanismos técnico-burocráticos. De la misma manera, se propone para futuras investigaciones una mirada más profunda sobre lo urbano y lo rural, asumiendo la necesidad de una perspectiva que tenga una mirada histórica sobre las configuraciones y transformaciones espaciales y paisajísticas.

Entonces, se demostró que en los países analizados existieron posibilidades de desborde de una política pública. Políticas públicas que, en ciertas condiciones, pudieron recrearse en una praxis transformadora. Desde nuestra perspectiva, estas experiencias fueron posibles por la existencia de Estados porosos que mantuvieron un cierto diálogo con el afuera no estatal, junto con una apuesta a la democratización de la gestión de las políticas públicas y a la característica latinoamericana de “hacer con lo propio”. Estas estructuras estatales, posibilitaron el surgimiento de subjetividades transformadoras en su interior. Este dinamismo permitió formas de ocuparlo que se expresaron en gestiones del Estado más permeables y con mayor disposición a democratizarse. Un Estado y agentes estatales que asumieron lo político de la gestión para buscar de manera heterodoxa y pragmática soluciones a la profunda desigualdad de nuestros países.

En estas experiencias, está claro, se pusieron en juego identidades políticas, vínculos, complicidades y afectos, para lograr una cierta forma de habitar el Estado desde una subjetividad creativa y transformadora. Una subjetividad que convivió, por cierto, con otras formas de ser agente estatal a veces en conflicto, otras con indiferencia y por momentos logrando acuerdos. Una subjetividad que se tejió a partir del reconocimiento de las otras subjetividades, externas, y de una puesta en juego para renovar la tarea y enriquecer el desarrollo del territorio. Para aprender de la gestión como el maestro ignorante de Ranciere que aprende haciendo, aprende con otros y aprende entre iguales. O como aquel extensionista de Freire que buscaba la reciprocidad, desde un humanismo y un quehacer problematizador. Una práctica de agentes estatales que eligieron pensar con y desde el territorio y no solamente desde las agencias estatales. Pensar y hacer allí, donde los pies pisan.

Por último, resultó interesante destacar que las entrevistas se transformaron en espacios de intercambio y reflexión, que abrieron nuevas preguntas y caminos por recorrer. Durante su realización se compartieron de modo muy generoso saberes, aprendizajes, hallazgos y también

intuiciones sobre asuntos acerca de los que seguir pensando, ensayando. Porque la propuesta de pensar las políticas públicas en su implementación, también desde los pensamientos y los afectos de agentes estatales permitió encontrar interés, trayectorias, picardías y complicidades. La comparación entre Argentina y Bolivia habilitó un intercambio que se expresó en la siguiente frase: “me interesa cómo lo hicieron ustedes”. Allí quedaron los compromisos de seguir pensando (y haciendo) juntos.

Referencias bibliográficas

- Abad, Sebastián y Cantarelli, Mariana: *Habitar el Estado. Pensamiento estatal en tiempos a-estatales*, Buenos Aires, Hydra, 2013.
- Abad, Sebastián. y Amador, Esteban: *El fantasma en la máquina. Sobre la formación de agentes estatales*, Buenos Aires, Hydra, 2017.
- Albarracín Deker, Jorge: *Estrategias y planes de desarrollo agropecuario en Bolivia. La construcción de la ruta del desarrollo sectorial (1942-2013)*, La Paz, CIDES-UMSA / Plural editores, 2015.
- Alburquerque, Francisco; Costamagna, Pablo y Ferraro, Carlo: *Desarrollo económico local, descentralización y democracia*, San Martín, UNSAM Edita, 2008.
- Aleman, Carlos et al, *Programa Nacional para el Desarrollo y la Sustentabilidad de los Territorios. Documento base y estructura organizativa*, Ediciones INTA, Buenos Aires, 2014.
- Ansaldi, Waldo y Giordano, Verónica: *América Latina, la construcción del orden. Tomo II: De las sociedades de masas a las sociedades en procesos de reestructuración*, Buenos Aires, Ariel, 2012.
- Ansaldi, Waldo: *La búsqueda de América Latina. Entre el ansia de encontrarla y el temor de no reconocerla. Teorías e instituciones en la construcción de las ciencias sociales latinoamericanas, Cuadernos/1*, Buenos Aires, Instituto de Investigaciones de la Facultad de Ciencias Sociales (UBA), 1991.
- Avalle, Gerardo y Brandán Zehnder, María Gabriela: “Entre la compensación y la inclusión. Tensiones en las políticas laborales y de empleo”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 1 número 1 (julio-diciembre 2011), Buenos Aires, Universidad Nacional de Lanús, pp: 29-46.
- Arroyo, Daniel: “Inclusión social y desarrollo territorial. Ideas para la Argentina de los próximos años”, en García Delegado, Daniel: *Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus / Flacso, 2010, pp: 141-155.
- Basualdo, Eduardo: *Sistema político y modelo de acumulación*, Buenos Aires, Atuel, 2011
- Bernazza, Claudia: “Estado, Desarrollo y Ocupación del Territorio. La acción política pendiente”, en: García Delegado, Daniel: *Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo*, Buenos Aires, Ediciones Ciccus / Flacso, 2010, pp: 105-111.
- Bernazza, Claudia y Longo, Gustavo: “Debates sobre capacidades estatales en la Argentina. Un estado del arte”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, número 3, Buenos Aires, Flacso, 2014, pp 108-131.

- Bernazza, Claudia, Comotto, Sabrina y Longo, Gustavo: “Evaluando `en clave pública: Indicadores e instrumentos para la medición de capacidades estatales”, en *Revista Estado y Políticas Públicas*, número 4, Buenos Aires, Flacso, 2015, pp 17-36.
- Brand, Ulrich: “El papel del Estado y de las políticas públicas en los procesos de transformación”, en AA VV, *Más allá del desarrollo*, Quito, Abya-Yala, pp. 144-157, 2011.
- CIDES/UMSA: *Desarrollo territorial y desarrollo rural*, CIDES-UMSA, La Paz, 2009
- Cieza, Daniel: “Gran capital, poder e impunidad” en Nava Alvear, M. et al: *El derecho y el Estado*, Clacso, CABA, 2016.
- Cieza, Daniel: “Violencia en el mundo agrario”, en *Revista Pacarina del Sur*, México, 2011.
- Cieza, Daniel: “La política de empleo en la Argentina. Un análisis crítico”, (Tesis doctoral), Facultad de Ciencias Jurídicas y Sociales, Universidad Nacional de La Plata, 2006
- Cieza, Daniel: “Argentina: el dibattito sulla fine del lavoro e proposte per abbattere la disoccupazione”, en: Bernardotti, A. (comp.) “*La Crisi argentina*”, Ediese, Roma, 2005.
- De Sousa Santos, Boaventura: *Reinventar la democracia. Reinventar el Estado*, Buenos Aires, Clacso, 2006.
- Delich, Francisco: *El desempleo de masas en la Argentina*, Buenos Aires, Norma, 1997.
- Elverdín, Julio; Ledesma, Sandra; Zain El Din, Erika y Cittadini, Eduardo: *Programa nacional para el desarrollo y la sustentabilidad de los territorios: documento base y estructura organizativa*, Buenos Aires, Ediciones INTA, 2014.
- Errejón Galván, Iñigo: “La lucha por la hegemonía durante el primer gobierno del MAS en Bolivia (2006-2009): un análisis discursivo” (Tesis doctoral), Universidad Complutense de Madrid, 2012.
- Flyvbjerg, Bent: “Cinco malentendidos acerca de la investigación mediante los estudios de caso”, en *Revista Española de Investigaciones Sociológicas*, número 106, 2004, pp: 33-64.
- Freire, Paulo: *¿Extensión o Comunicación? La concientización en el medio rural*, Montevideo, Siglo XXI/Tierra Nueva, 1973.
- Gago, Verónica: “El neoliberalismo hoy es una paradoja que desdibuja la frontera entre arriba y abajo, explotación y resistencia”, eldiario.es, 27/03/2015 disponible http://www.eldiario.es/interferencias/neoliberalismo-economias_populares_6_371022904.html consultado 4/1/2018

- Gallard, María Antonia: “Empleo, informalidad y formación. Segmentación de oportunidades laborales y formación”, en *Revista Trabajo*, Ministerio de Trabajo, julio-diciembre 2005, Buenos Aires, pp: 133-139.
- Gallo Toro, Víctor: “Cualificando los conceptos y la praxis del desarrollo rural con enfoque del desarrollo territorial”, en: *Desarrollo territorial y desarrollo rural*, La Paz, CIDES-UMSA, 2009, pp: 127-146.
- García Linera, Álvaro: “La construcción del Estado”, en *Umbral de América del Sur N° 10*, Buenos Aires, CEPES, 2010.
- García Linera, Álvaro: *Democracia, Estado, Nación*, Caracas, Editorial Trinchera, 2015.
- García Linera, Álvaro: *Socialismo comunitario. Un horizonte de época*, La Paz, Vicepresidencia del Estado Plurinacional de Bolivia, 2015.
- Gradín, Agustina: “Militar el Estado: las prácticas de gestión del Movimiento Barrios de Pie en el programa de promotores para el cambio social durante el período 2005-2008”, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas Año 2 N° 3* (julio-diciembre 2012).
- INTA, *Enfoque de Desarrollo Territorial. Programa Nacional de Apoyo al Desarrollo de los Territorios. Documento de trabajo N° 1*. Ediciones INTA, Buenos Aires, 2007.
- Jara, Carlos: “Reflexiones sobre la teoría de los campos mórficos y el desarrollo rural sostenible” en *Desarrollo territorial y desarrollo rural*, CIDES-UMSA, La Paz, 2009.
- Lander, Edgardo: “El Estado en los actuales procesos de cambio en América Latina: Proyectos complementarios/divergentes en sociedades heterogéneas”, en *Más allá del desarrollo*, Quito, Fundación Rosa Luxemburg/Abya-Yala, 2011.
- Lang, Miriam y Brand, Ulrich: “Dimensiones de la transformación social y el rol de las instituciones”, en *¿Cómo transformar? Instituciones y cambio social en América Latina y Europa*, Quito, Fundación Rosa Luxemburg/Abya-Yala, 2015.
- Lattuada, Mario; Nogueira, María Elena y Urcola, Marcos: *Tres décadas de desarrollo rural en la Argentina. Continuidades y rupturas de intervenciones públicas en contextos cambiantes (1984-2014)*, Buenos Aires, UAI Editorial, 2015.
- Lewkowicz, Ignacio: *Pensar sin Estado. La subjetividad en la era de la fluidez*, Buenos Aires, Paidós, 2004.
- McMichael, Philip: “Repensar el análisis comparado en un contexto posdesarrollista”, *RICS* 133, septiembre 1992, pp: 375-390.
- Maguiña, José: “Presentación” en *Desarrollo territorial y desarrollo rural*, CIDES-UMSA, La Paz, 2009

- Neffa, Julio César (coord.): “Políticas activas de empleo durante la postconvertibilidad”, en *Empleo, Desempleo y Políticas de Empleo*, Buenos Aires, CEIL, 2012.
- Neffa, Julio César: *De las políticas pasivas a las políticas activas: análisis comparativo de las políticas pública de empleo (1989-2011)*, disponible en <http://www.ceil-conicet.gov.ar/wp-content/uploads/2013/03/10polpasapolact.pdf>, consultado 6/2/2018
- Neiman, Guillermo: “Los estudios sobre el trabajo agrario en la última década: una revisión para el caso argentino”, en *Mundo Agrario*, volumen 10, número 20, primer semestre 2010, Centro de Estudios Históricos Rurales, Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, Universidad Nacional de La Plata.
- Nussbaumer, Beatríz y Cowan Ros, Carlos (Ed.): *Mediadores sociales. En la producción de prácticas y sentidos de la política pública*, Buenos Aires, Ciccus, 2011.
- Oszlak, Oscar: “Una interpretación comparada de los casos estudiados”, en *América Latina: hacia la inclusión social: avances, aprendizajes y desafíos*, ILAIPP, 2014.
- Oslak, Oscar y O’Donnell, Guillermo: *Estado y políticas estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación*, Buenos Aires, CEDES, 1981.
- O’Donnell, Guillermo: “Acerca del Estado en América Latina. Diez tesis para discusión”. En: *La democracia en América Latina contribuciones para el debate*, PNUD, 2004.
- OIT, *Soluciones eficaces. Políticas activas del mercado del trabajo en América Latina y el Caribe*, Ginebra, OIT, 2016.
- Pignatta, María Angélica: “Monitoreo y evaluación de políticas públicas en América Latina: brechas por cerrar, en *Revista Perspectivas de Políticas Públicas* Año 4 N° 8 (Enero-Junio 2015), pp. 49-69
- PNUD: *Programas de empleo transitorio. La experiencia en barrios bonaerenses. Aspectos conceptuales, metodológicos y operativos*, Buenos Aires, Ministerio de Economía de la provincia de Buenos Aires, 1999.
- Quijano, Aníbal: “El trabajo al final del siglo XX”, en *Cuestiones y Horizontes*, Buenos Aires, Clacso, 2014.
- Ramilo, Diego: “INTA. Coordinación Nacional de Extensión”, documento Prezi, 2018.
- Ranciere, Jacques: *El maestro ignorante. Cinco lecciones de emancipación intelectual*, Buenos Aires, Libros del Zorzal, 2007.

- Sábato, Jorge Alberto: *El pensamiento latinoamericano en la problemática ciencia-tecnología-desarrollo-dependencia*, Buenos Aires, Ediciones Biblioteca Nacional, 2011.
- Sader, Emir: “¿Se acabó el neoliberalismo?”, en *La Jornada*, México, 29/9/08.
- Svampa, Maristella; Stefanoni, Pablo y Fornillo, Bruno: *Debatir Bolivia. Perspectivas de un proyecto de descolonización*, Buenos Aires, Taurus, 2010.
- Saltalamacchia, Homero: *Del proyecto al análisis: aportes a una investigación cualitativa socialmente útil* - 1aed., Buenos Aires, 2005
- Sautú, Ruth et al: “El análisis crítico de investigaciones como insumo para el diseño de un proyecto de investigación”. En <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libro/campus/metodo/RSCapitulo%202.pdf>. Consultado el 2/4/2017.
- Schavelzon, Salvador: *El nacimiento del Estado Plurinacional de Bolivia. Etnografía de una Asamblea Constituyente*, Clacso, La Paz, 2012.
- Sztulwark, Diego y Scolnik, Sebastián: “Prólogo” en Hupert, P. J.: *El estado posnacional: más allá de kirchnerismo y antikirchnerismo*, Buenos Aires, ed. autor, 2011.
- Toer, Mario y Montero, Federico: “Sobre las cinco épocas”, material de la cátedra “Las disputas por la hegemonía en el siglo XXI”, Maestría en Estudios Sociales latinoamericanos, Facultad de Ciencias Sociales, UBA, 2014.
- Tomada, Carlos: “Trabajo, competitividad y equidad como apuestas de la política pública y del actor social”, en García Delegado, D.: *Rol del Estado y desarrollo productivo-inclusivo*. Buenos Aires, Ediciones Ciccus / Flacso, 2010, pp: 105-111.
- Trímboli, Javier: *Sublunar. Entre el kirchnerismo y la revolución*, Buenos Aires, Cuarenta Ríos, 2017.
- Thwaites Rey, Mabel: “El Estado en debate: de transiciones y contradicciones”, en *Crítica y Emancipación*, año II, número 4, Buenos Aires, CLACSO, segundo semestre del 2010.
- Vilas, Carlos: *El Poder y la política. El contrapunto entre razón y pasiones*, Buenos Aires, Editorial Biblos, 2013.
- Vilas, Carlos: “Instituciones: Ni tanto ni tan poco”, en: *Revista Aportes para el Estado y la administración gubernamental* No. 30: 43-51. Asociación de Administradores Gubernamentales, CABA, 2012, Disponible en: <http://www.asociacionag.org.ar/pdfaportes/30/04%20-%20Carlos%20Vilas%20-%20Instituciones,%20ni%20tanto,%20ni%20tan%20poco.pdf>. Consultado el 16/2/2018.

Vilas, Carlos: *Después del neoliberalismo: Estado y procesos políticos en América Latina*, UNLA, Lanús, 2011.

Vales, Laura: “Una breve historia de los planes sociales”, *Página12*, 5/10/2013.

Wright Mills, Charles: *La imaginación sociológica*, México, Fondo de Cultura Económica, 1961.

Zavaleta, René: “El Estado en América Latina”, en *Obra completa. Tomo II: Ensayos 1975-1984*, Plural ediciones, La Paz, 2013.

Zavaleta, René: “La burguesía incompleta”, en *Obra completa. Tomo II: Ensayos 1975-1984*, Plural ediciones, La Paz, 2013.

Documentos institucionales

INTA: “Informe de las articulaciones con el MTEySS”, 2016, (documento interno).

INTA: *Plan estratégico 2005-2015. El INTA que queremos*, disponible en

<https://inta.gob.ar/documentos/plan-estrategico-institucional-2005-2015>, consultado el 3/3/2018

Ministerio de las Autonomías del Estado Plurinacional de Bolivia: “Agenda Patriótica 2025”, 2014.

MTEyPS: Convocatoria pública: “Proyecto de mejora de la empleabilidad e ingresos laborales para jóvenes “PMEL” programa mi primer empleo digno – MPED, convocatoria pública llamado a licitación a instituciones de capacitación (ICAPS), La Paz, 2016.

MTEySS: Resolución 708/2010 de creación del programa de “Acciones de Entrenamiento para el Trabajo”.

MTEySS: Resolución 905/2010 de reglamentación del programa de “Acciones de Entrenamiento para el Trabajo”.

MTEySS: Resolución 696/2006 de inclusión de las actividades de “Entrenamiento para el trabajo” en el sistema de prestaciones para desempleo.

OIT: Pacto Mundial del Empleo, www.ilo.org. Disponible en

http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/@ed_norm/@relconf/documents/meeting_document/wcms_115078.pdf, 2009. Fecha de consulta: 18/2/2017

OIT: Trabajo decente. Disponible en <http://www.oit.org/global/topics/decent-work/lang-es/index.htm>. Fecha de consulta: 18/2/2017

Plan Nacional de Desarrollo “Bolivia digna, soberana, productiva y democrática para vivir bien”, Gaceta oficial de Bolivia, La Paz, 21/9/2007.

Sitios webs

www.cides.edu.bo

comunicacion.gob.bo

www.fundacionfautapo.org

www.iniaf.gob.bo

servicios.infoleg.gob.ar

www.inta.gob.ar

www.mintrabajo.gob.bo

www.repositorio.cepal.org

www.trabajo.argentina.gob.ar

www.sudamericarural.org

Entrevistas y comunicaciones personales

Entrevista Sebastián Abad, 19 de mayo de 2017, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Esteban Amador, 19 de mayo de 2017, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Carlos Tomada, 26 de julio 2016, Ciudad de Buenos Aires

Comunicación Jorge Giles, 21 de enero de 2018, vía telefónica

Entrevista Fernanda Bersusky, 11 de julio de 2016, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Cristina Louro, 18 de julio de 2016, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Daniel Arroyo, 9 de enero de 2018, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Gabriel Delgado, 26 de septiembre de 2016, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Carlos Vilas, 24 de enero de 2018, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Marta Novick, 25 de enero de 2018, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Christoph Ernst, 16 de marzo de 2018, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Elva Lopez Mourelo, 16 de marzo de 2018, Ciudad de Buenos Aires

Entrevista Marcelo Fuentes, 15 marzo de 2018, Ciudad de Buenos Aires

Comunicación Elba Barba, 6 de febrero de 2018, vía correo electrónico

Entrevista Eliana Pimentel, 3 de agosto de 2016, La Paz

Comunicación Eliana Arauco, 8 de febrero de 2018, correo electrónico

Entrevista Armando Sánchez, 12 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Berta Pintos, 10 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Pilar Vázquez, 10 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista M. I. Castillo, 10 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Jaime Jaldín, 10 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Oscar Bazoberry, 9 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Arnoud Hameleers, 9 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Dunia Mokrani, 8 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Patricia Roncal, 7 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Pedro Portugal, 7 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Peter Ormel, 8 de agosto de 2016, La Paz

Entrevista Jorge Albarracín Dekker, 4 de agosto de 2016, La Paz