

Tesina de Grado

“La política en las políticas”

Análisis del Programa “Impulsores de tu país, para vos” implementado en la ciudad de San Nicolás.



MARTIN RODRIGO LOYARTE MATA L-1014/6

Contenido

Introducción	3
Capítulo 1: El Programa	7
1.1 Fundamentos del programa.....	7
1.2 FONCAP – Impulso Argentino.....	9
1.3 Estructura Organizativa del Programa - Modelo de Gestión..	11
Capítulo 2: Estrategia y herramientas de análisis	14
2.1 La teoría de los <i>Stakeholders</i>	14
2.2 Poder, Legitimidad y Urgencia.....	15
2.3 Los círculos de decisión y el análisis micropolítico.....	17
Capítulo 3: Análisis de Actores.....	20
3.1 Actor 1- La Cámpora.....	20
3.2 Actor 2- José Ottavis. Secretario General Juventud Peronista - integrante de la Mesa de Conducción de La Cámpora.....	25
3.3 Actor 3- Cecilia. Referente Política de La Cámpora 2da sección electoral.....	32
3.4 Actor 4- Marina. Referente política de la JP 2da sección electoral.....	34
3.5 Actor 5- Martín. Tutor Operativo	37
Capítulo 4: Las interrelaciones burocráticas locales del programa “Impulsores” como escenario de conflicto político	43
Conclusiones	48
BIBLIOGRAFÍA.....	51
ANEXOS.....	56

Introducción.

La implementación de políticas públicas ha sido tradicionalmente considerada como la esfera propia de actividad de la administración pública o, más precisamente, como una aplicación de las orientaciones dadas por el Gobierno.

El origen de esta idea puede remontarse a la clásica división tripartita de poderes que Montesquieu elevara a una suerte de paradigma institucional de gobierno republicano. Un siglo más tarde Frank Goodnow y Woodrow Wilson desarrollaron su también clásica doctrina de separación entre política y administración. Para esta nueva corriente de la administración pública de principios de s. XX, las cuestiones administrativas no eran cuestiones políticas y aunque la política fijara las tareas de la administración, debía abstenerse de “manipular sus oficinas”. Esta caracterización era comprensible ya que surgía en momentos de un difundido patronazgo político e ineficiencia gubernamental, que iba dejando atrás el sistema de botín, *spoil system*, para el acceso a la administración pública e intentando responder a los desafíos de una innovación tecnológica sin precedentes.

Más tarde la Gran Depresión de los años 30, el creciente intervencionismo estatal y la expansión burocrática contribuyeron a cuestionar la nítida separación de roles. Sin embargo, el fracaso de las políticas cruciales y la compleja trama de decisiones en las políticas públicas condujeron los esfuerzos de los especialistas a desarrollar diferentes tipologías de políticas públicas, descripciones de etapas, obstáculos o afectaciones en la implementación y otros ejercicios analíticos.

Debemos decir, sin embargo, que esta separación entre política y administración aún mantiene su vigencia, aunque sea bajo diferentes etiquetas como la “interrelación entre roles políticos y administrativos” o la “formulación e implementación”, como sugiere Oscar Oszlak¹. Si esta distinción persiste es necesario preguntarnos porqué, y una de las respuestas posibles que nos brinda este autor es que esta dicotomía constituye un cómodo mecanismo de

¹Oszlak, Oscar: “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas” Documento de estudios CEDES vol. 3 n°2, Buenos Aires. 1980.

“chivo expiatorio” para explicar el fracaso de las políticas públicas que merecen nuestra atención o que intentamos analizar. Este mecanismo se basa por un lado en la consideración de que las políticas públicas –en su formulación- son la expresión genuina del interés general de la sociedad ya que su legitimidad deriva de un proceso democrático o de la aplicación de criterios racionales y técnicos para el abordaje de los problemas sociales. Por otro lado, que las políticas tienen su “implementación” reservada a una burocracia estatal que es el reino de la ineficiencia, el desinterés o la corrupción. Por lo tanto, el fracaso de las políticas según este modelo de análisis tiende a destacar las bondades de los planificadores o formuladores de políticas públicas y el carácter ineficiente y conspirativo de la burocracia, manifestada en su negación a implementar con interés, esmero, rapidez y eficacia los objetivos fijados por técnicos o funcionarios bien inspirados.

En definitiva, este modelo de análisis de políticas públicas recae en una verdadera entelequia, una división de funciones tajante que sólo existe en la imaginación y que nos priva de visualizar el real funcionamiento del Estado en acción: cómo se desenvuelven los diferentes actores e instituciones que dan curso a la resolución de los problemas sociales. Sostenemos que los enfoques estrictamente tecnocráticos eluden los procesos de negociación y conflictos de los actores.

El objetivo general de esta tesina escapa entonces al normativismo preponderante en los teóricos del NPM (*New Public Management*), para demostrar la forma y la intensidad en que las luchas políticas, las disputas ideológicas, los intereses y las expectativas de los actores afectan las políticas públicas. En particular analizaremos el caso del Programa “Impulsores de tu país” implementado en la ciudad de San Nicolás (pcia. de Bs. As.) durante los años 2011, 2012 y 2013. Nuestro objetivo específico será describir la trama de relaciones entre los actores internos y externos a la organización implementadora e identificar los intereses y expectativas de cada uno para establecer de qué manera afectaron el desarrollo del programa. Para ello, nos sumergiremos en el enfrentamiento interno y silencioso que se dio *hacia adentro* de uno de los espacios que formaron la coalición de gobierno que dirigió los destinos de Argentina hasta diciembre de 2015: La Campora-JP.

A diferencia de los enfoques tecnocráticos, enfatizaremos la dimensión conflictiva, de negociación e incertidumbre, que caracterizaron la formulación e implementación del programa “Impulsores, de tu país”. De esta forma apostamos a comprender la compleja trama entre los diferentes actores (individuos, grupos, organizaciones) y la posición que éstos asumen ante la serie de acontecimientos políticos que enmarcan al programa.

Proponemos como primera hipótesis general que la existencia de objetivos políticos paralelos a los objetivos formales afectó de forma decisiva la implementación del programa “Impulsores de tu País”. Como segunda hipótesis general sostenemos que la relación de conflicto y competencia entre las agrupaciones JP-La Cámpora atravesó a todos los actores involucrados generando fricciones y disputas en los círculos de decisión que alteraron las cadenas de mando obediencia y condicionaron los objetivos del programa.

Intentaremos, por lo tanto, a lo largo de este trabajo reflexionar acerca de las dimensiones contradictorias que dan múltiples y conflictivas direcciones a una política pública. El reconocimiento de una pluralidad de actores complejiza su análisis y nos obliga a reconstruir los múltiples componentes que conforman lo que Oszlak y O’Donnell llaman la “melodía” de una *policy*, en la que los acordes o piezas poseen racionalidad propia, con grados variables de autonomía e influencia, inmersos en un espacio y tiempo determinados, y expuestos a una re-contextualización constante².

Del mismo modo, adherimos a las ideas planteadas por Falcão Martins y Fontes Filho quienes afirman que la organización destinada a llevar adelante una *policy* está inmersa en un “escenario de múltiples factores competitivos en un espacio social en el que los stakeholders³ se encuentran en diferentes posiciones de poder” y en el cual la sustentabilidad organizacional y el resultado de las políticas dependen de pactos y arreglos cooperativos

² O’Donnell, Guillermo y Oszlak, Oscar: “Estado y políticas estatales en América latina”, Centro de estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires. 1981.

³ Según Falcão Martins y Fontes Filho, existen múltiples definiciones de *stakeholders*. En un polo se ubican ejemplos de definiciones muy amplias, tales como: *Stakeholder* es cualquier actor (persona, grupo, entidad) que tenga una relación o intereses (directos o indirectos) con o sobre la organización. En el polo opuesto se tienen ejemplos de definiciones restringidas: *stakeholders* (primarios) son actores (o categoría de actores tales como gerentes, proveedores, propietarios/accionistas y clientes) poseedores de intereses y expectativas sobre la organización sin los cuáles la organización no sería posible. Para el análisis de nuestro caso presentaremos la versión restringida a la categoría de actores primarios, internos y externos a la organización implementadora FONCAP.

específicos⁴. Entendemos que la comprensión de estos fenómenos y sus consecuencias son cuestiones relevantes de para el desarrollo las políticas públicas. Por otra parte, este análisis expondrá las particularidades de la implementación de una política pública al mando de gestores estatales que se autodefinen como militantes, al servicio de un proyecto político manifiesto que considera al Estado como una protagónica herramienta de cambio.

⁴Falcão Martins, Humberto y Fontes Filho, Joaquim: “¿En quién se pone el foco? Identificando *Stakeholders* para la formulación de la misión organizacional” Revista del CLAD Reforma y Democracia, N°15, octubre de 1999.

Capítulo 1: El Programa.

1.1 Fundamentos del programa.

La implementación de políticas económicas neoliberales a finales del siglo XX en nuestro país dejó como saldo un gran número de argentinos excluidos y sin trabajo. Esta situación condujo a gran parte de la población a desarrollar actividades autónomas e independientes que permitieran alguna forma de sustento económico en tiempos donde la desocupación llegó a índices históricos y donde el mercado de trabajo fue incapaz de dar respuesta a las necesidades de los ciudadanos despojados por un sistema perverso de expulsión de mano de obra. En este contexto, una gran masa de desocupados optó por buscar alternativas propias para dar respuestas económicas a sus familias, víctimas de un modelo de producción que desembocaría en la crisis económica de mayor magnitud que haya vivido la Argentina. Surgen así, distintos tipos de experiencias laborales enmarcadas en lo que se ha llamado Economía Social y Solidaria⁵. Este modelo alternativo de economía privilegia las necesidades y el desarrollo integral de los individuos por sobre la mera búsqueda de la máxima ganancia, es por eso que su funcionamiento está condicionado por una forma de pensar, sentir, relacionarse y actuar que propugna el reconocimiento de la otra persona como fundamento de la acción humana y eje de la renovación política. Los años de neoliberalismo habían hecho evidente el carácter estructural de la cuestión social propia del capitalismo desregulado y salvaje: la exclusión masiva del empleo, la erosión de los salarios y de los derechos sociales, la concentración ampliada de la riqueza, la liberación de un mercado globalizado feroz en sus castigos al que no puede competir y la expansión de un llamado sector informal inmerso en la competencia salvaje por la supervivencia.

En este marco, nace el programa “Impulsores de tu país, para vos”, una iniciativa de Impulso Argentino, ex Fondo de Capital Social (FONCAP) que a principios de 2011 se propuso “incluir a más de 4.000 jóvenes en el circuito

⁵José Luis Coraggio, “La economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana” Tercer encuentro latinoamericano de Economía Social y comercio justo organizado por RIPESS. Montevideo, 22 al 24 de octubre de 2008.

socio productivo y promover las micro-finanzas inclusivas como estrategia de desarrollo económico, social y cultural en sintonía con las políticas del Gobierno Nacional”⁶. Entre los objetivos oficiales del programa figuran los siguientes: “Capacitar a jóvenes en Economía Social y Solidaria, en particular, en el desarrollo de proyectos comunitarios, emprendimientos asociativos, y en el manejo de las microfinanzas inclusivas; promover la Economía Social y Solidaria como estrategia de desarrollo local, económico, social y cultural; y fomentar la inserción de los jóvenes como actores comprometidos en la intervención territorial y el desarrollo de sus barrios”.

El programa se proponía que los “impulsores” se formasen como asesores de microcréditos y microfinanzas inclusivas, para luchar contra la usura en los barrios y difundir los principios de la economía social y solidaria. En estas particulares dinámicas socio productivas y políticas en que se inserta el programa se considera a los jóvenes como un actor vital y, por lo tanto, la consolidación de políticas de promoción centradas en la juventud jugaron un rol importante para el proyecto político inaugurado con la asunción de Néstor Kirchner. Al entenderlos como sujetos de derecho, las políticas de juventud “deben ser acordes a la consecución de los proyectos vitales que ellos mismos elijan y persigan”⁷. Es así que el programa procuró generar las condiciones a partir de las cuales los jóvenes pudieran realizarse en cuanto tales y participar activamente en la configuración de la sociedad en la que viven.

La iniciativa estuvo dirigida a jóvenes entre 18 y 24 años que no hubieran terminado sus estudios secundarios y que no contasen con empleo registrado, con la intencionalidad de incorporar a jóvenes en situación de vulnerabilidad social y económica. Los participantes recibirían un incentivo económico de \$1000 por mes durante los cuatro meses de duración del programa con la obligación de cumplir una asistencia efectiva a los encuentros del 75%. Según consta en la presentación del proyecto, el programa contaba con el apoyo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social por medio del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo” y articulaba su experiencia con el programa “Integradores” de la Administración Nacional de la Seguridad

⁶<http://www.impulsoresdetupais.com.ar/que-es/>

⁷ Presentación General de Impulsores. FONCAP. 2011.

Social (ANSES), promocionando sus políticas y soluciones para las necesidades y demandas de la población”⁸.

La primera experiencia se llevó a cabo en Provincia de Buenos Aires y la Ciudad de Buenos Aires durante los meses de mayo, junio, julio y agosto de 2011 con alrededor de 40 cursos, aproximadamente 1600 jóvenes inscriptos (un promedio de 40 jóvenes por curso). Durante 2012 y 2013 la experiencia se “federalizó” y se realizaron en todo el país más de 100 talleres respectivamente. Cada uno de los cursos contuvo aproximadamente 40 “impulsores” que durante cuatro meses compartiría la experiencia con diferentes jóvenes de cada localidad. En nuestro caso de estudio, la ciudad de San Nicolás contó con 40 cupos en 2011, 40 cupos durante 2012 y 20 durante 2013. El objetivo principal de la función del responsable local fue, en primer lugar, la contención y acompañamiento de los jóvenes participantes de forma integral y por otro lado, la articulación periódica de actividades con diferentes actores intervinientes en el programa: agencias pertenecientes a la órbita del Estado Nacional: ANSES, Ministerio de Trabajo; y actores pertenecientes a distintos espacios políticos: militantes y referentes políticos de diferentes agrupaciones. Esta diversidad de actores y el protagonismo de la racionalidad política en el interés de los actores más relevantes, nos permitieron reflexionar acerca de los obstáculos y las dificultades concretas que se evidenciaron en la implementación del programa.

1.2 FONCAP – Impulso Argentino.

Indicaremos a continuación algunos antecedentes indispensables de “Impulso Argentino”, institución encargada del diseño e implementación del Programa “Impulsores de tu País”. En efecto, FONCAP (Fondo Fiduciario de Capital Social) se creó en el año 1997 mediante el decreto presidencial n°675 que facultó a la Secretaría de Desarrollo Social para constituirlo con objetivo de “contribuir al desarrollo de las microfinanzas en la Argentina”. Para eso se brindaría asistencia a instituciones que trabajaran en ese campo, como organizaciones de la comunidad y sociedades financieras administradoras de recursos monetarios y capacitadores de recursos humanos en la administración

⁸ Impulsores de tu país para vos 2013 (Impulso Argentino).

de créditos que se entregaran para impulsar emprendimientos productivos o de comercialización. FONCAP se constituyó entonces como una sociedad anónima de participación mixta con mayoría en dos entidades privadas y minoría estatal, en la cual el Estado Nacional aportó la totalidad de los recursos. Durante mucho tiempo su real funcionamiento estuvo destinado a financiar y asistir técnicamente a instituciones que ofrecían créditos en el país, lo que se conoce como “banco de segundo piso”, una institución financiera que no trata directamente con los usuarios de los créditos, sino que hace las colocaciones de los mismos a través de otras instituciones financieras. En el caso de FONCAP, el financiamiento era dirigido principalmente a empresas privadas vinculadas al negocio financiero que buscaban aumentar la oferta de créditos a favor de su rentabilidad económica bajo la lógica de la especulación financiera imperante en la década de los 90.

Hacia el año 2002 la Sindicatura General de la Nación (SIGEN) elevó las primeras denuncias públicas acerca de las irregularidades acontecidas en los respectivos ejercicios económicos y alertaba acerca de la desorganización y el incumplimiento de las instrucciones emanadas del fiduciante, el Estado nacional, en el contrato con FONCAP, y advertía categóricamente los perjuicios fiscales que podrían acarrearle al Estado Nacional⁹. En el año 2007 se sumaron a las denuncias de la SIGEN informes de otras agencias como la consultora *Price Waterhouse & Coopers* y de la comisión fiscalizadora sobre la administración del fondo fiduciario y la labor de FONCAP. Todos destacaban, como debilidades de control interno y legalidad, que el organismo otorgaba créditos por montos importantes pidiendo a cambio garantías insuficientes, sin criterios para la asignación de fondos en función de las pautas fijadas en el contrato de fideicomiso; en muchos casos faltaba evidencia de la contraprestación de servicios contratados y se evidenciaba la disminución del capital otorgado, la falta de seguimiento y control de los créditos¹⁰. Recién en el año 2010 FONCAP pasa a la órbita del Ministerio de Economía y el Estado Nacional toma posesión de la mayoría accionaria. Asume la presidencia del Fondo de Capital Social, José Ottavis, diputado provincial, secretario de la

⁹http://www.siggen.gov.ar/documentacion/archivos%20pdf/notasiggen2262_02.pdf

¹⁰<http://www.elauditor.info/articulo/218>

Juventud Peronista (JP) e integrante de la mesa de conducción de la agrupación La Cámpora.

Hacia fines de 2011 FONCAP cambia su denominación por otro que ilustrare los nuevos tiempos, intentando dejar atrás la imagen que le habían impregnado a la agencia las administraciones anteriores, así nace “Impulso Argentino”. Este nuevo enfoque pretendía el “desarrollo de una política institucional que recuperase la capacidad del Estado para promover una sociedad de trabajo para la inclusión, en el marco de una creciente y progresiva distribución del ingreso que supone también la democratización del acceso al crédito, al capital, a la tecnología, al conocimiento y al excedente económico, desde una perspectiva donde las decisiones económicas se suscriben en el marco de las decisiones políticas y reconocen al mismo tiempo el pleno ejercicio de los derechos para todos y todas los habitantes del país¹¹”

1.3 Estructura Organizativa del Programa - Modelo de Gestión.

El programa “Impulsores de tu país” nace a partir de la llegada de José Ottavis a la presidencia del directorio de FONCAP y se incorporaron para su gestión sesenta y ocho personas¹² que se sumaron a las apenas doce que contaba la organización antes de la llegada del dirigente juvenil. De manera simplificada describimos como se definió el carácter vertical de la estructura organizacional de FONCAP – Impulso Argentino a través de sus principales componentes y funciones: el equipo de gestión tendría en su vértice a la Jefatura del Programa quien debía garantizar la capacitación de los jóvenes y la promoción de la intervención territorial para el fortalecimiento de los emprendedores de la Economía Social y Solidaria. Además, tenía asignada la coordinación entre las diferentes áreas de trabajo y establecer convenios con diferentes organismos, instituciones y ministerios que fortalecieran la implementación del programa y su bajada a territorio. De la Jefatura del Programa dependían la Unidad de Administración e Informes y tres Coordinaciones: a) Descentralización Territorial y Gestión Operativa, b) de Acompañamiento e Integración y c) de Asistencia Técnica. La Coordinación de

¹¹ Presentación General Impulsores. Impulso Argentino. 2011.

¹² Entrevista a Fernando Bachella, Analista Senior de FONCAP. 2020.

Descentralización Territorial y Gestión Operativa tenía a su cargo a los Coordinadores Territoriales quienes funcionaban como engranaje entre el nivel central del Programa y los cursos de cada sede, a cargo de los “Tutores Operativos”.

Nos interesa aquí visibilizar un modelo de gestión mecanicista con una estructura piramidal verticalizada y procesos meticulosamente reglamentados de acuerdo a una visión fragmentada del trabajo. Como sostiene Subirats¹³, este tipo de estructura marca una clara distinción entre la cúpula decisional y el núcleo de operaciones, a través de la cual la máquina burocrática actuaría de manera diferenciada de acuerdo a una racionalidad administrativa y un procedimiento formalizado para lograr el cumplimiento de los objetivos fijados por la decisión política. En el marco de una estructura organizativa con características predominantes del modelo racional weberiano o también llamado “Top Down”, el abrupto crecimiento en el número de personal proveniente en su mayoría del espacio que lideraba José Ottavis significaba un gran desafío para un modelo que exige una serie de criterios necesarios para su correcto funcionamiento. Entre ellos podemos mencionar la claridad y consistencia de los objetivos de la política, la fluidez de los canales formales de comunicación, un proceso de implementación estructurado adecuadamente y una estructura jerárquica clara definida por la necesidad de un equipo de gestión abocado a alcanzar los objetivos. No parecen haberse tomado en consideración las contradicciones organizacionales producto del juego/lucha que gira en torno a la existencia de una pluralidad de intereses internos y externos a la organización.

Según observan Falcão Martins y Fontes Filho, el grado de estabilidad de estas contradicciones depende del sistema de gestión organizacional, en la medida en que éste sea incluyente o excluyente de acuerdo a la pluralidad de intereses de los diversos *stakeholders*¹⁴ que forman parte de lo que Subirats llama la “*policy network*”¹⁵, o red de trabajo de la política pública. La

¹³ Subirats, Joan: “Análisis de políticas públicas y eficacia de la administración”. Ministerio para las administraciones públicas. Madrid, 1992.

¹⁴ *Ibid.* Pág. 6.

¹⁵ Subirats define a la *policy network* como el entramado de actores institucionales políticos y sociales que hacen frente a una tarea o programa de actuación específico. La estructura de esos entramados y las

experiencia nos demuestra que en el proceso de implementación de las políticas públicas prevalecen intereses y expectativas de determinados *stakeholders* en detrimento de otros. Estas situaciones pueden generar ambientes de inestabilidad e incertidumbre llegando a producir crisis de legitimidad interna que afectan el normal desarrollo de la implementación.

El segregacionismo de los niveles más bajos de la estructura que disponen de una cuota de poder más pequeña se evidenció a partir del segundo año de implementación en aquellos actores que cuestionaban determinadas acciones de la jerarquía política situada por fuera de la organización. Como sostiene Wildavsky¹⁶ la implementación no es solamente la fase operativa o administrativa de la política pública, sino que sobre todo tiene un sentido plenamente político, en el que están implicados los ejecutores o implementadores, pero también grupos de interés y otros actores con diversos valores e intereses, que ejercen poder e influencia, forman coaliciones, elaboran estrategias, y en general, llevan a cabo acciones para lograr que su voluntad prevalezca.

interacciones entre sus actores influencia su rendimiento, es decir, la «calidad» de la política aplicada y la efectividad de su implementación.

¹⁶ Citado en Cuesta Holguín, Carlos Luis: “Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007–2015)” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO. Ecuador. Departamento de Asuntos Públicos. Convocatoria 2012 – 2014

Capítulo 2: Estrategia y herramientas de análisis.

2.1 La teoría de los *Stakeholders*.

Tal como señalan los autores Humberto Falção Martins y Joaquim Rubens Fontes Filho¹⁷, la literatura organizacional (académica o comercial) de fines de s. XX exaltó el advenimiento de una era en la focalización del *cliente*. Esta expresión se repitió asiduamente en los enfoques sobre cambio organizacional, planificación estratégica y el modelo gerencial, sintetizados en el paradigma que al inicio resumimos como la “*New Public Management*”. Si bien la teoría de los *stakeholders* nace en el seno de esta corriente, a la que hoy consideramos sino anacrónica, al menos sesgada, sostenemos que su contribución es de suma importancia para la identificación y análisis de actores que dan curso a una política pública.

Como sostienen los autores, su utilización trasciende el universo de las empresas de mercado, siendo utilizado -en sentido amplio- para designar los arreglos necesarios para la gestión de una organización, sea pública, privada o comunitaria. La gran contribución de la teoría de los *stakeholders* es que permite un tratamiento más amplio de los múltiples campos de racionalidad involucrados en una organización. Una ampliación de este campo de visión es especialmente útil, porque existe una gran cantidad de enfoques reduccionistas, centrados en el interés del accionista/inversionista (teoría de la firma, por ejemplo) o centrados en el interés del cliente/usuario (gerencia estratégica de la calidad, por ejemplo). Estas simplificaciones excesivas oscurecen las realidades del poder, la subordinación y la responsabilidad. La interrelación entre los participantes de la política, sus recursos, intereses, expectativas y el espacio donde se ponen en juego, constituyen elementos que pueden explicar el curso de las decisiones y los resultados de una política pública. Los actores están inmersos en un subsistema de relaciones donde los objetivos que persiguen no sólo pueden comprenderse por los flujos de

¹⁷ Humberto Falção Martins y Joaquim Fontes Filho: “¿En quién se pone el foco? Identificando *Stakeholders* para la formulación de la misión organizacional” Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 15. 1999.

información que intercambian con otros participantes, sino también por la relación, los deseos y los intereses que estos mantienen en el marco de un contexto sociopolítico determinado donde implementa una política pública. Como veremos más adelante, la nómina de participantes a lo largo de la implementación del programa “Impulsores, de tu país” incluye actores formalmente vinculados a la política, como actores informales que, sin que la política pública los afecte directamente, persiguen intereses particulares y corporativos que impactan en la *policy*.

Según este enfoque los *stakeholders* son actores, internos o externos que afectan o son afectados por los objetivos o los resultados de una organización dada, en diferentes grados, en la medida en que poseen uno, dos o tres atributos básicos: poder, legitimidad y urgencia. Los actores que no presentan al menos un atributo, (no afectan los resultados y/o no son afectados por los resultados), no son *stakeholders*.¹⁸

2.2 Poder, Legitimidad y Urgencia.19

Definiremos a continuación las tres variables a partir de las cuales analizaremos la ponderación de los actores en la implementación del programa “Impulsores de tu país” en la ciudad de San Nicolás.

Poder: Trata de la existencia o de la posibilidad de obtención por un actor o *stakeholder*, de recursos coercitivos (fuerza física, armas), recursos utilitarios (tecnología, dinero, conocimiento, logística, materias primas) y recursos simbólicos (prestigio, estima, carisma) para imponer su voluntad sobre otro(s) en una relación (juego social). Cada recurso de poder debe ser sopesado según el grado de sensibilidad de la organización, que debe reflejar la importancia debida, o la susceptibilidad o la vulnerabilidad en relación con determinados recursos. Organizaciones que dependen de recursos financieros en mayor escala, serán más susceptibles a los actores que poseen estos recursos. Organizaciones cuya imagen pública sea altamente sensible estarán

¹⁸ Humberto Falcão Martin y Joaquim Fontes Filho: “¿En quién se pone el foco? Identificando *stakeholders* para la formulación de la misión organizacional” Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 15, octubre de 1999.

¹⁹ *Ibíd.* Pág. 9

más atentas a la opinión de actores que detentan un gran prestigio social. Por otra parte, el alto poder coercitivo del Estado no es amenazador si una organización cumple con las leyes. Por lo tanto, el grado de poder de los actores puede ser clasificado según la disponibilidad de recursos coercitivos, utilitarios y simbólicos.

Legitimidad: Es la presunción o percepción generalizada de que las acciones de un actor social (persona, organización, marca, símbolo, etc.) son deseables o apropiadas dentro de ciertos sistemas socialmente construidos de normas, valores, creencias y definiciones. Este concepto de legitimidad implica el reconocimiento de que los actores que intervienen en las políticas públicas no siempre tienen claramente definido lo que es deseable en ciertas circunstancias. La legitimidad puede ser medida según el grado de congruencia de las acciones de un actor y los valores sociales o políticos, tanto para la organización (nivel de legitimidad microsocia) como para la sociedad como un todo (legitimidad macrosocia).

Urgencia: Consiste en el clamor por una atención inmediata en función de diferentes grados de: a) sensibilidad temporal de no aceptación del atraso; y b) criticidad, equivalente a la importancia del clamor, teniendo en vista la posibilidad de daño a la propiedad, sentimiento, expectativa y exposición. La urgencia es ciertamente el factor que confiere mayor dinámica a esta metodología. Todo el análisis aquí expuesto estará ocurriendo en determinado contexto de acuerdo con un momento específico en el tiempo. Los eventuales cambios del contexto a lo largo del período analizado probablemente afectarán la ponderación de esta variable.

La combinación de los tres atributos en diferentes composiciones lleva a siete tipos de *stakeholders*, que se pueden agrupar en las siguientes categorías:

Stakeholders Latentes: 1) Adormecidos: poder sin legitimidad ni urgencia. El poder coercitivo del Estado, mucho dinero o la influencia de los medios, pueden no servir en absoluto si quienes detentan estos recursos no tienen urgencia y si su interés no es legítimo. Lo esencial para estos *stakeholders* es la posibilidad

de que adquieran un segundo atributo (legitimidad o urgencia). 2) Exigentes: la urgencia, sin poder ni legitimidad, hace que estos *stakeholders* sólo sean barullentos e incómodos. 3) Discrecionales: con legitimidad, pero sin urgencia y sin poder. La atención a esta categoría de *stakeholder* depende del reconocimiento discrecional de la organización, lo que normalmente se da sobre bases filantrópicas.

Stakeholders Expectantes: 4) Peligrosos: urgencia y poder sin legitimidad. Existe, en este caso, espacio para el uso de la coerción por parte de esta categoría de *stakeholder*, bajo la forma de adquisiciones hostiles, sabotaje, huelga, terrorismo, etc. 5) Dominantes: son *stakeholders* con poder y legitimidad, que forman parte de la coalición dominante en la organización. Por lo tanto, sus intereses y expectativas marcan una diferencia para la organización. 6) Dependientes: urgencia y legitimidad sin poder hacen a esta categoría de *stakeholders* dependientes del poder de otros *stakeholders*, de adentro o de afuera de la organización, de modo de asegurar que sus intereses sean atendidos o no marginados. 7) *Stakeholders* Definitivos: Poseen los tres atributos. Son *stakeholders* expectantes cuyos intereses, al incorporar el atributo que les faltaba, pasan a ser prioritarios sobre los demás.

Esta perspectiva tiene dos virtudes destacables que nos servirán para obtener una real dimensión del rol de los actores que analizaremos en el siguiente capítulo: a) es un concepto político pues considera a la organización, y por lo tanto a la efectividad de su misión, como resultante de intereses conflictivos y desiguales. b) es dinámico, no determinante, pues tiene por móvil de la praxis de los actores al resultado de intereses en conflicto que se van redefiniendo según el espacio y el tiempo social. La cuestión se trata entonces de saber que expectativas prevalecen sobre otras y que es lo que esto implica.

2.3 Los círculos de decisión y el análisis micropolítico.

Los actores que a continuación se presentan responden a la jerarquización del sistema de decisiones del programa para la sede del curso nicoleño, sistema que llamaremos *círculos*. Esta idea emerge de *los círculos de*

decisión de las políticas de Pierre Muller²⁰, quien sostiene que las políticas públicas se estructuran de acuerdo a círculos decisionales con diferentes capacidades de influencia y determinación, y que estudiar su dinámica es sumergirse en el corazón mismo de las políticas públicas para comprender cómo se elaboran, estructuran e implementan. A su vez, advierte que es supremamente difícil describir esta maquinaria de manera abstracta y general: sólo se puede captar en ocasión de la puesta en marcha de decisiones concretas, porque es allí cuando se ven activarse las redes de actores que la estructuran. Consideramos que este enfoque nos permite obtener una figuración más nítida y real de nuestro caso para poder definir sus límites y sus reglas de funcionamiento.

Presentamos, de esta forma, cinco actores que se ubican en tres círculos de decisión diferentes: el primero lo denominaremos *círculo central de decisiones*, en el cual se ubican la agrupación política juvenil La Cámpora y José Ottavis, presidente de FONCAP, Secretario General de la Juventud Peronista, y miembro de la mesa de conducción nacional de La Cámpora. El segundo, que denominaremos *círculo seccional de decisiones*, corresponde a dos actores²¹ externos a la organización implementadora: Cecilia, referente política de La Cámpora de la Segunda Sección Electoral, y Marina, referente política la Juventud Peronista, también de la segunda sección electoral de la provincia de Buenos Aires²². Por último, el *círculo local de decisiones* en el cual se ubica el Tutor Operativo del programa “Impulsores” para el curso de San Nicolás de los Arroyos. Consideramos que la dinámica y tensiones al interior de los círculos de decisión y la relación entre ellos, representa un recurso

²⁰Muller, Pier: “Los círculos de decisión en las políticas públicas”, págs. 111-120. *INNOVAR*. Revista de ciencias administrativas y sociales, enero-junio, 015. Universidad Nacional de Colombia. Bogotá. Colombia. 2000.

²¹Deberíamos usar la palabra “actrices”, pero no es la terminología utilizada por la bibliografía especializada en el estudio de los actores de las políticas públicas, por lo tanto, a los fines de evitar confusiones utilizaremos el masculino para ambos géneros.

²²Según el último padrón electoral (2017), la segunda sección electoral de la provincia de Buenos Aires está compuesta por 596.447 electores habilitados para votar en 1.770 mesas. Comprende quince partidos: Arrecifes, Baradero, Capitán Sarmiento, Carmen de Areco, Colón, Exaltación de la Cruz, Pergamino, Ramallo, Rojas, Salto, San Andrés de Giles, San Antonio de Areco, San Nicolás, San Pedro y Zárate.

fundamental que da testimonio inexorable a la hora de determinar su influencia en el desarrollo de las políticas públicas.

A su vez, para establecer la intensidad en que las fricciones internas entre los espacios de La Cámpora - JP afectaron la implementación del programa y los tipos de intereses específicos que en ella prevalecieron, utilizaremos el enfoque de la micropol tica²³. De esta forma se pretende reconstruir el entramado de relaciones concretas en las que participan estos actores y las tensiones que derivan de su doble condición de militantes e implementadores de un programa estatal. A través de la perspectiva micropolítica buscaremos componer la trama íntima entre los *stakeholders* de la política pública poniendo el acento en la dimensión política de la implementación, caracterizada por la presencia de intereses diferentes, disputas ideológicas, la influencia y el poder.

²³Perelmiter, Luisina: "Fronteras inestables y eficaces. El ingreso de organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado (2003-2008)" Programa Universitario de Historia Política. CONICET. 2012. Perelmiter utiliza esta metodología en su trabajo para analizar el entramado relacional al interior de la Subsecretaría de Organización y Capacitación Popular del Ministerio de Desarrollo social de la Nación.

Capítulo 3: Análisis de Actores.

3.1 Actor 1- La Cámpora.

La tarea de describir y caracterizar este actor no está exenta de dificultades. Por un lado, se trata de una agrupación política juvenil que podemos caracterizar como relativamente nueva, y sobre la que hemos registrado escasos trabajos de reflexión académica. Por otro, La Cámpora ha ganado un marcado protagonismo que la ha situado en el centro de importantes controversias, especialmente mediáticas. Es decir, se trata de una agrupación sobre la que se ha dicho mucho, pero que poco se ha investigado. Creemos que la experiencia militante en esta agrupación nos brinda información importante, y en cierto modo privilegiada, para acercarnos lo más certeramente posible al funcionamiento general de la organización, a sus valores, sus integrantes y sus propias características, claves para el análisis de *performance* de la política pública que se intentó implementar desde el programa “Impulsores, de tu país”.

Según sus propios fundadores, debemos situar el nacimiento de la agrupación hacia finales de 2006, más precisamente el 28 de diciembre, en ocasión del acto realizado en el salón blanco de la Casa Rosada en el cual los familiares de Héctor Cámpora hicieron entrega de los atributos de mando del ex presidente-el bastón de mando y la banda presidencial- a Néstor Kirchner. En ese acto y ante un auditorio conformado por el gabinete presidencial, figuras reconocidas del arte nacional y más de doscientos jóvenes²⁴, Kirchner plasma su apreciación sobre el accionar del ex presidente Cámpora, primer mandatario durante cuarenta y tres días²⁵ tras renunciar para permitirle participar a J.D. Perón en un nuevo llamado a elecciones presidenciales y acceder así a su tercer mandato. Sus palabras fueron las siguientes: “Tuvo honestidad política y lealtad, dos cualidades políticas que hoy son muy difíciles de encontrar. Creo que son valores que las nuevas generaciones tienen que tener muy en claro”²⁶. Esto demuestra la centralidad de la figura de Héctor Cámpora cuando se habla

²⁴<https://www.infobae.com/2006/12/28/293713-kirchner-realizo-un-emotivo-homenaje-campora/>

²⁵ Héctor Cámpora asumió la presidencia el 25 de mayo de 1973 y renunció el 13 de julio del mismo año.

²⁶<https://www.lacampora.org/2011/03/11/el-nacimiento-de-la-campora/>

de un valor fundamental para el peronismo: la lealtad. Los jóvenes que se sumaban al proyecto encabezado por Néstor Kirchner, encontraron en ese nombre su mayor identificación, la lealtad al nuevo gobierno²⁷.

Un día antes, el 27 de diciembre, Carlos Zaninni y Oscar Parrilli, articuladores de juventud de aquel entonces, habían hecho llegar invitaciones a diversos dirigentes juveniles de distintas agrupaciones, entre los que se encontraban Andrés “el Cuervo” Larroque, Juan Cabandié, Rodrigo Rodríguez, Eduardo “Wado” De Pedro, Virginia García, Mayra Mendoza y José Ottavis²⁸. Provenían, como la mayoría de los que estaban ahí, de diferentes espacios que, desde el inicio del nuevo ciclo político, en 2003, se habían comenzado a articular. El primer gran paso que debían dar las agrupaciones preexistentes a La Cámpora era sentirse representadas por Néstor Kirchner que había asumido con el 22% de los votos después que su competidor, Carlos Menem, que había sacado el 24%, renunciara al ballotage. Era vital para su gobierno que este incipiente proyecto político buscara una fuerza propia y un armado político propio. Hacia 2006 ya habían sumado varias JP: peronismo militante, JP 26 de julio, JP Identidad, JP de Avellaneda, la agrupación Rodolfo Walsh de Ituzaingó, la agrupación “León Santillán” de La Matanza y luego se acopló la juventud de “Compromiso K”, espacio de procedencia de Mayra Mendoza y José Ottavis. Además del entramado de las diversas JP con arraigo territorial, se habían sumado a esta primera convocatoria de jóvenes a la Casa Rosada militantes políticos de las universidades y militantes de las diversas organizaciones defensoras de derechos humanos, especialmente de la agrupación HIJOS. Podemos decir que estas tres corrientes alimentaron de forma protagónica aquellos albores de la nueva organización.

Para dar cuenta del crecimiento de la agrupación, las transformaciones en su estructura y su relevancia política es importante mencionar una serie de acontecimientos fundamentales que fueron marcando una fuerte reafirmación

²⁷ La lealtad como valor recuperado en este nuevo ciclo histórico y perdido por la mayoría de la dirigencia puede notarse en este extracto de la página web de la agrupación: “la degradación política posterior a la dictadura, exacerbada en los '90, configuró un escenario donde la figura de aquel prócer peronista, su ejemplo y su conducta, incomodaban a un tiempo de traiciones cotidianas y seriales. Así, mientras un expresidente se abrazó con Isaac Rojas, ningún funcionario relevante fue a recibir los restos repatriados de Don Héctor Cámpora (en el año 1991). Ni su lealtad ni su encierro en la embajada de México, mientras un cáncer lo carcomía, resultaron meritorio para una dirigencia que se había hundido en el pantano neoliberal” <https://www.lacampora.org/2011/03/11/el-nacimiento-de-la-campora/>

²⁸ Russo, Sandra. “Fuerza Propia”, pág. 78. Editorial Debate. Buenos Aires. 2013.

de La Cámpora en el escenario político de la Argentina. Como decíamos anteriormente y a los efectos del presente trabajo, consideraremos tres episodios que nutrieron y afectaron a la organización, hasta el año 2014, momento en el cual el programa “Impulsores, de tu país para vos” cesó en su implementación. Una serie de hitos históricos que van produciendo cambios internos, reafirmando valores y posiciones políticas, generando su propia identidad y definiendo su estructura orgánica.

El primero de ellos, a un año de haber asumido en el gobierno, se produjo con la bajada de los cuadros de los dictadores Jorge Rafael Videla y Reynaldo Vignone de una de las galerías del colegio militar. El 24 de marzo de 2004 en las conmemoraciones por el 28 aniversario de la última dictadura militar Néstor Kirchner anunció la creación del Museo de la Memoria en la ESMA y orden  al jefe del ejército, el general Bendini, retirar las fotografías de estos dos dictadores constituyendo un hecho de gran impacto simbólico en toda la sociedad y especialmente en la juventud, principal víctima del terrorismo de Estado a partir del golpe de 1976. En su carácter de presidente y comandante en jefe de las Fuerzas Armadas Kirchner con este acto instó a la sociedad argentina a “terminar con una etapa lamentable” reafirmando la “consolidación del sistema democrático en la argentina”. Tras saludar a los estudiantes que aguardaban su llegada, el presidente se dirigió a la “galería de los dictadores” y donde luego de darle la escueta orden de “proceda”²⁹, Bendini descolgó los cuadros de Videla y Bignone. Esa imagen quedará en adelante en cientos de murales que la agrupación La Cámpora pintó en las paredes de todo el pa s³⁰.

El segundo momento importante para la agrupación fue el conflicto con las patronales del sector agropecuario a raíz de la resolución 125 del Ministerio de Economía de la Nación a cargo de Martín Lousteau que disponía la aplicación de retenciones móviles a la exportación de granos. Esta medida produjo un conflicto que escal  a niveles críticos para el entonces gobierno de Cristina Fernández de Kirchner. La mesa agropecuaria, “Mesa de Enlace” conformada por las cuatro entidades representantes del sector (Sociedad Rural

²⁹<https://www.telam.com.ar/notas/201305/17971-el-24-de-marzo-de-2004-el-dia-que-kirchner-hizo-bajar-el-cuadro-del-colegio-militar.html>

³⁰<https://www.lacampora.org/2013/10/24/cuadros/>

Argentina, Federación Agraria, Confederación Intercooperativa Agropecuaria y Confederaciones Rurales Argentinas) mantuvo entre los meses de marzo y julio de 2008, durante 129 días, más de 700 cortes de ruta en todo el país, produciendo de esta forma el desabastecimiento de alimentos especialmente en los centros urbanos más importantes. Durante estos meses de conflicto permanente, día a día, la polarización social se incrementó marcando una fuerte división entre los que “estaban con el campo” y los que “estaban con el gobierno”. Esta situación tomó estado parlamentario y La Cámpora obtuvo un creciente protagonismo en los sectores que apoyaban el proyecto enviado por el Poder Ejecutivo que, si bien había sufrido minúsculos cambios concedidos a la oposición, mantenía su firme intención de aumentar las alc uotas tributarias al sector agropecuario, “la oligarquía”, rival histórico del peronismo. La participación pública de La Cámpora se incrementó durante este contexto evidenciando su protagonismo en los actos de apoyo al gobierno, siendo lo más notorio y recordado, el acampe en la Plaza Congreso que acompa n  el debate legislativo en ambas cámaras.

*La muerte de Néstor*³¹ es uno de los acontecimientos políticos más importantes de los últimos tiempos para la sociedad argentina y sin lugar a dudas para la agrupación, un punto de inflexión en la vida de La Cámpora, que redefinió toda la organización y consolidó su presencia en el escenario nacional. Sucedió el 27 de octubre de 2010, implicó un nuevo salto a la visibilidad pública de la agrupación como también el mayor momento de afluencia de adherentes y militantes. La desaparición física del líder político que significó Néstor Kirchner, puso en juego la continuidad del proyecto inaugurado en el año 2003, postulando la propia capacidad militante como un acto de entrega para estar a la altura de las circunstancias. Los meses sucesivos los miembros de La Cámpora atravesaban un momento confuso y nuevamente vertiginoso: todavía lloraban al ex presidente pero al mismo tiempo asistían al crecimiento inesperado de sus propias bases, el más fuerte y masivo desde su creación, una réplica amplificada de lo que había ocurrido en 2008 después de la *crisis de la 125*. Esta masividad de afluencia juvenil implicó la necesidad de

³¹V zquez, Melina: “Una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina”. https://ri.conicet.gov.ar/bitstream/handle/11336/35079/CONICET_Digital_Nro.0866633b-c05f-4b42-a218-8b1b9a8adfc6_n.pdf?sequence=5&isAllowed=y Conicet. Argentina. 2014.

construir una organización interna más definida. Esto se vio luego plasmado en “la orgánica”, herramienta por medio de la cual no solamente se precisará quiénes y cómo integran el colectivo, sino que expresará de forma cristalizada los diferentes rangos y posiciones dentro de la estructura de la agrupación.

Para el año 2011, año del comienzo del “Programa Impulsores”, la “orgánica” empieza a definirse a partir de una estructura jerárquica que coloca en su vértice a la “Mesa de Conducción Nacional” la cual representa el espacio de mayor jerarquía y responsabilidad al interior de La Cámpora y está formado por los dirigentes con mayor visibilidad pública: Andrés (“El Cuervo”) Larroque, Mariano Recalde, Juan Cabandié, “Wado” de Pedro, Mayra Mendoza y José Ottavis. A esta “Mesa” responden los integrantes de la denominada “Mesa Ampliada”, integrada por los responsables de las diferentes *Secretarías* de La Cámpora: Universidad, Organización (Logística, Administración y Gestión), Formación, Cultura, Diversia (cuestiones vinculadas a la diversidad sexual) e Integra (encargada de tratar asuntos de discapacidad). A su vez, la agrupación comenzó a definirse territorialmente, donde cada provincia y la ciudad de Buenos Aires tienen sus responsables y sus correspondientes secretarías, que también responden a la “Mesa de Conducción Nacional”. Es decir que el orden jerárquico territorial es el siguiente: nacional, provincial, seccional (por sección electoral) y local. Cada grupo territorial posee un referente político que es la persona responsable de ese sector dentro de la agrupación y que actúa como nexo entre las personas que se encuentran ocupando responsabilidades más altas, en términos de jerarquía, y los militantes de base. A su vez, desde el nivel más macro, el nacional, hasta el más micro, las ciudades (o unidades básicas para las ciudades medianas y grandes), La Cámpora cuenta con referentes a cargo de las distintas actividades que se llevan adelante dentro del grupo de militancia. Es importante aclarar que no existe en la agrupación un estatuto institucional que permita visibilizar esta estructura de forma clara, sino que se trata de personas que por decisión política de los miembros que corresponde según la jerarquía, ocupan ese lugar. Por este motivo la estructura es notablemente dinámica, poco clara y difícil de definir, con riesgos de muchas veces no comprender sus transformaciones.

Consideramos a la agrupación política La Cámpora como un *stakeholder* dominante en el proceso de implementación del programa ya que

si bien no pertenece a la estructura oficial de la organización FONCAP, es el espacio de militancia política que contiene o “encierra” a los demás actores, especialmente a José Ottavis, responsable protagónico de la formulación y vértice del equipo de gestión de la implementación del programa “Impulsores”, quien como veremos más adelante, formó parte de la Mesa de Conducción Nacional hasta el año 2015, momento en el cual se produce su distanciamiento político de La Cándora, conclusión de años de tensiones entre este actor y la agrupación.

En este sentido, y a raíz de su conformación, podemos afirmar el carácter de actor corporativo de la agrupación dada su estructuración jerárquica capaz de seleccionar, reemplazar y desplazar a sus líderes. Este poder coercitivo susceptible de imponer la voluntad *del cuerpo* sobre sus integrantes deriva de la legitimidad que le otorga su identificación como el espacio de militancia organizada más cercana al proyecto político para el cual se pusieron a disposición herramientas de transformación, social y política, como la que intentó ser el programa “Impulsores de tu país”. De forma similar, el alto poder simbólico de este actor permeó toda la estructura destinada a implementación del programa e impuso en los actores valores de referencia moral a los cuales debían adecuarse tanto las decisiones, las manifestaciones y el comportamiento de los individuos que participaron del proceso de implementación. Como veremos más adelante, la expectativa depositada en José Ottavis por la agrupación, en especial en el seno de la Mesa de Conducción Nacional distó de ser la correspondida y lesionó a este actor colectivo en dimensiones considerables que dieron lugar a diferencias conflictivas que afectaron las relaciones y consecuentemente la aplicación *efectiva* de la política pública.

3.2 Actor 2- José Ottavis. Secretario General Juventud Peronista - integrante de la Mesa de Conducción de La Cándora.

El Programa “Impulsores” nace un año después de la llegada de José Ottavis a la presidencia de FONCAP en 2010, por eso es importante trazar su recorrido hasta allí.

José María Ottavis Arias nació el 8 de julio de 1980 en la localidad de Martínez, partido de San Isidro. Sus primeros pasos en la militancia fueron hacia el año 1994, cuando conoció el centro cultural Homero Manzi de aquella localidad, centro cultural que oficiaba de unidad básica de la localidad en los albores de los años menemistas. Esto lo llevó a conocer de cerca la realidad de los barrios humildes del conurbano bonaerense y fue, así, reafirmando su condición de “peronista”³². Más tarde, durante el gobierno de Eduardo Duhalde, luego del estallido de la crisis política y económica de 2001, Ottavis participaba en la Mesa Federal de Juventud en oposición al menemismo y al duhaldismo que subsistían entonces en la interna peronista. Es en esta oposición cuando toma contacto con Néstor Kirchner, quien un año después sería electo presidente.

Hacia inicios del 2003 José Ottavis forma “Compromiso K”, un espacio de jóvenes radicales y peronistas, entre las que se encontraba su pareja de ese momento, Mayra Mendoza. Desde ese lugar, Ottavis comenzó a forjar vínculos con los militantes que más tarde, hacia 2006, fundarían la agrupación juvenil La Cámpora. Como decíamos anteriormente, luego de la muerte de Néstor Kirchner, la agrupación que lideraba el hijo de la presidenta tomó un protagonismo inédito en el escenario político y su crecimiento exponencial se debió a la llegada de miles de jóvenes que se volcaron a la política.

En este escenario Ottavis asume como Secretario General de la Juventud Peronista de la Provincia de Buenos Aires en 2011, e intenta alinear esta estructura dentro de la incipiente agrupación La Cámpora³³ donde consolida su silla en la “Mesa de Conducción” de la agrupación, manteniendo sin embargo su esfera de poder directa sobre la Juventud Peronista *del* Partido Justicialista, su “propia tropa”, la “banda de José” como rezaban las remeras de la agrupación de entonces. El conflicto de 2008 con las patronales

³²<https://web.archive.org/web/20120911065804/http://www.jp.org.ar/2011/10/18/jose-ottavis-el-rol-de-la-juventud-o-el-desafio-de-la-juventud-del-bicentenario-es-ser-protagonista/>

³³ En un acto de campaña en 2011, en la localidad de Tres de Febrero, terruño de intendente Hugo Curto, Ottavis contará, una tarde de mayo, cómo Cristina les pidió ayuda “de corazón” a sus jóvenes soldados para llevar adelante el legado de Néstor. El entonces vicepresidente de la Cámara de Diputados de la provincia de Buenos Aires decía: “¿No vamos a hacer cristinismo para Cristina que da su vida? Hay una selección nacional. Se llama La Cámpora. Llenémosla de toda JP, de nuestros cuadros”. Di Marco, Laura: “La Cámpora”. Historia secreta de los hijos de Néstor y Cristina Kirchner. *Editorial Sudamericana*. Buenos Aires. 2012.

agropecuarias había demostrado que era necesario mantener la capacidad de movilización de los sectores juveniles ligados al kirchnerismo mediante su presencia en las calles y actos oficiales. Este apoyo incondicional al gobierno nacional permitió a sus referentes, como el caso de José Ottavis, tomar posiciones en la burocracia Estatal. Como sostiene Oscar Oszlak³⁴ el ámbito institucional del Estado es una privilegiada arena de conflicto político donde prevalecen intereses contrapuestos y por lo tanto su composición no puede ser sino un producto histórico, un “resumen” oficial de la sociedad civil. Sostenemos por lo tanto que la llegada de José Ottavis a la institución no respondió a criterios de racionalidad técnica de desempeños o logros, sino que emerge del cálculo político y criterios de legitimación ad-hoc. Parafraseando al autor anterior, el aparato estatal no es el resultado de un racional proceso de diferenciación estructural y especialización funcional ajustado a un diseño coherente, sino que responde a una trayectoria errática, sinuosa y contradictoria, en la que se advierten sedimentos de diferentes estrategias y programas de acción política. Así vemos como la materialización de un proyecto político exige actuar sobre (y a través de) una estructura burocrática pre-existente. Aumentar el grado de congruencia entre proyecto y aparato, nos dice el autor, puede llevar a alterar jurisdicciones, jerarquías y competencias, afectar “derechos adquiridos”, modificar, en fin, situaciones de poder establecidas dentro de las instituciones estatales³⁵.

El año 2011 era efectivamente un año electoral y el programa le permitió al Secretario General de la JPBA financiar a más de mil seiscientos³⁶ jóvenes con un presupuesto de FONCAP que en 2011 triplicó su valor. Esta nueva posibilidad de llegada a la juventud buscaba ampliar su esfera de poder para posicionarse con mayor relevancia política dentro de la mesa de conducción de la agrupación La Cándida, liderada por Máximo Kirchner, que se perfilaba como la agrupación juvenil kirchnerista más cercana al centro de decisión política. Siguiendo la terminología de Oszlak, la coalición dominante no solamente se propuso “alterar las relaciones de fuerza en la sociedad en

³⁴Oszlak, Oscar: “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas” Documento de Estudios CEDES, Vol. 3 n°2, Buenos Aires. 1980.

³⁵Ibíd. Pág.10

³⁶ En el 2011, primer año de implementación, se incorporaron 1600 “impulsores”, aumentando a 4000 durante 2012 y 2013.

consonancia con su concepción política y con la necesidad de consolidar sus bases sociales de sustentación, sino también la existente al interior del aparato estatal”³⁷.

Consideramos a José Ottavis como un actor dominante en primer lugar porque detenta la posibilidad de obtención de lo que Falcão Martins y Fontes Filho denominan *recursos utilitarios* (dinero, tecnología, logística y materias primas, a través de la obtención de presupuesto) y *recursos simbólicos* por su condición de líder político del espacio de la Juventud Peronista en particular e integrante de la Mesa de Conducción de La Cámpora. En el primer caso podemos decir que los lazos políticos de quien está al frente de un organismo, su mayor o menor proximidad con la cúspide del poder en términos partidarios o personales es una variable central a la hora de evaluar la capacidad de una agencia para preservar o incrementar sus recursos, más allá de la importancia relativa de la función formalmente encomendada. Por otro lado, los distintos niveles de la estructura burocrática afectada para alcanzar los objetivos de los formuladores estuvieron condicionados a la selección discrecional de acuerdo a intereses que correspondieron al armado del espacio político y las expectativas de este actor. Hemos corroborado lo anterior al observar la incorporación de militantes políticos pertenecientes al espacio político que dirige José Ottavis en todas las áreas de trabajo de la organización, así como también de amigos personales, que de manera repentina ocupaban lugares estratégicos en el programa. La pertenencia de este actor a dos espacios políticos juveniles con identidades diferentes y sus exposiciones mediáticas fueron blanco de críticas hacia adentro de La Cámpora, así también como, en menor medida, hacia el interior de su propio espacio, la JP. Estas situaciones fueron determinando fuertes fricciones entre Ottavis y La Cámpora que a partir del segundo año de implementación erosionaron la legitimidad de este actor en el seno de la mesa de conducción generando cruces y distanciamiento en los referentes de las dos agrupaciones juveniles.

Sin embargo, debemos decir que las tensiones entre Ottavis y los demás miembros de la agrupación llegaron temprano. En palabras del mismo actor, se

³⁷Oszlak, Oscar: Op.cit.

produjo una primera pérdida de confianza con Máximo Kirchner, autoridad principal de La Cámpora, apenas después de su primer encuentro en Santa Cruz. El mismo José Ottavis lo relata de la siguiente forma: “me mandé un error garrafal. Vuelvo a Buenos Aires, después de charlar tres horas con Máximo y le cuento a todo el mundo que Máximo era, más o menos, mi mejor amigo. A todos. Al que me cruzara. Así como te lo digo. Fue una cosa de runfla, de rosquero. Me llamó uno, que no voy a decir el nombre y me dijo que arriba del escenario hablaba muy lindo, pero que abajo no dijera boludeces. Y ahí la verdad, quedé unos pasos atrás.”³⁸

Un segundo momento que avivó el cuestionamiento interno acerca del comportamiento político y las consecuencias mediáticas de José Ottavis sucedió a inicios de junio del año 2012 en el marco de los debates en la legislatura bonaerense acerca del revalúo inmobiliario de la provincia de Buenos Aires impulsado por el gobierno de Daniel Scioli. El bloque oficialista venía de tres “derrotas” en la cámara baja bonaerense: habían intentado sesionar para debatir el proyecto en tres oportunidades, pero no habían logrado reunir el quórum. En el recinto, durante el debate, un fotógrafo del diario *Clarín* (no identificado con nombre y apellido, sino como “Agencia La Plata”) captó varias imágenes de José Ottavis, vicepresidente de la Cámara de Diputados, presentado en el matutino como “líder de La Cámpora”, mientras chateaba con sus compañeros de bancada Miguel Funes y Rocío Giaccone. Según publicó el diario, Giaccone había escrito: “150 mil x cabeza ofrecen a los diputados de la opo según palabras de Valeria Arata. Se está corriendo eso...”. La foto del mensaje de texto aparecería publicada al día siguiente en las tapas de los diarios más importantes del país. Esta noticia tuvo un fuerte impacto mediático y durante varios días la agenda de los medios de comunicación se ocupó con títulos donde se vinculaba a la agrupación La Cámpora con el pago de sobornos a la oposición en la legislatura bonaerense. Días después, el propio José Ottavis reconocía que las versiones de soborno perseguían el único fin de desprestigiar a La Cámpora, y cuestionaba el silencio del gobierno provincial ante el ataque de los medios de comunicación. Como corolario de la situación, las entidades agropecuarias anunciaron un paro

³⁸ Russo, Sandra. “Fuerza Propia”, pág. 186. *Editorial Debate*. Buenos Aires. 2013.

de nueve días de actividad que tensionaron las relaciones de este sector con el gobierno de Daniel Scioli y, por derivación, con el gobierno nacional. Hacia el interior de La Cámpora el malestar se manifestaba en la mesa de conducción y las diferencias entre Ottavis y el secretario general de la agrupación, Andrés Larroque, se tornaban cada vez más evidentes y escapaban de las fronteras internas.

Los meses siguientes estuvieron marcados por un fuerte descenso en la imagen pública de Ottavis, a lo que se sum  una denuncia pública de su ex mujer, Laura Elías, con quien comparte un hijo, quien lo acusó de violencia física y psicológica. De la siguiente forma declaraba Elías en junio de 2012 al diario *Perfil*: “s  que nunca tuvo buena vinculación con Cristina. Tiene una interna feroz con... nunca me acuerdo el nombre de Larroque... Tiene una interna feroz con él. No se llevan bien. Es una persona muy resistida Ottavis. Es violento y tiene este modo prepotente”³⁹.

Las fricciones comenzaron a hacerse públicas, y el enfrentamiento con el secretario general de la agrupación, Andrés Larroque, empezó a visibilizarse. La competencia política por la representación de los sectores juveniles hizo que estos conflictos y entredichos se trasladasen a las dos organizaciones. Tanto los militantes de la Cámpora como los de la JP se verían afectados por estas luchas internas que desestabilizaron la convivencia, y propiciaron un clima de especulación y desconfianza que atentó entre otras cosas, contra la posibilidad de unificar las agrupaciones bajo la conducción de la organización que lidera Máximo Kirchner.

Pero el momento disruptivo llegó a mediados de 2012 con el lanzamiento de la agrupación “La Juan Domingo”. Como su nombre lo hace prever consistía en una clara alusión a la intención de competencia militante con La Cámpora, organizada por los operadores políticos del sector que lideraba Daniel Scioli quien, si bien formaba parte del FpV, mantenía diferencias con el gobierno nacional que eran públicas. El mismo gobernador de Buenos Aires declararía que las luchas entre el Gobierno Nacional y la Provincia no le hacían fácil la gestión. “Yo creo que posiblemente alguno de los

³⁹<https://www.perfil.com/noticias/politica/ottavis-cae-en-desgracia-y-larroque-avanza-en-la-campora-20120614-0019.phtml>

pibes de La Cámpora le llenaba la cabeza a Cristina", lanzaba Scioli en declaraciones a un programa radial⁴⁰.

"La Juan Domingo" tuvo su lanzamiento en junio de 2012 y fue presentada como una genuina agrupación sciolista. Liderada en sus albores por el ex intendente de Avellaneda, Baldomero "Cacho"  lvarez, la agrupación sucumbió temprano. Su fuerza se diluyó al año siguiente, pero su lanzamiento sirvió para generar resquemores y dejar en claro las aspiraciones del gobernador bonaerense a suceder en su cargo a la presidenta Cristina Fernández en las elecciones de 2015. Los militantes de la incipiente agrupación se jactaban de ser "PP" ("peronistas puros"). Durante la jornada de lanzamiento de la agrupación, se repartieron remeras naranjas, (color que escogió el sciolismo para su identificación) y en sus declaraciones los militantes de este nuevo espacio explicaban que "no estaban en contra de nadie, que no venían a joder a la Cámpora"⁴¹. Sin embargo, los oradores del encuentro dejaban frases que inquietaron a los miembros de La Cámpora, tales como: "no hay que ser fanáticos, hay que seguir una doctrina", "hay legisladores que pertenecen a nuestro bloque que parecen más opositores que oficialistas" (en referencia a los legisladores bonaerenses de La Cámpora), "el kirchnerismo es una parte del peronismo" en clara referencia a la posibilidad de ser peronista y no kirchnerista.

La aparición de esta nueva agrupación que intentaba despegarse de La Cámpora y formar un espacio nuevo de jóvenes que se referenciaran en el entonces gobernador de Buenos Aires, generó en toda la provincia un cimbronazo en los espacios militantes que apoyaban al gobierno nacional y al gobierno provincial. En especial significó una disyuntiva difícil de sobrellevar para la Juventud Peronista de los distritos donde gobernaban intendentes ligados al Partido Justicialista que mantenían estrechas relaciones con el gobierno de Daniel Scioli como fue el caso de San Nicolás. El rol de articulador político de José Ottavis con los intendentes de la provincia y su identificación

⁴⁰https://www.clarin.com/politica/daniel-scioli-relacion-cristina-kirchner-pibes-campora-llenaba-cabeza_0_ESJjdhtNs.html

⁴¹<https://www.perfil.com/noticias/politica/la-juan-domingo-estreno-militancia-con-la-ilusion-en-scioli-2015-20120609-0021.phtml>

con el Partido Justicialista, (se desempeñaba como secretario orgánico de su juventud), lo convertían en el único camporista no resistido por los intendentes que se alineaban al armado político provincial para una puja de poder subterránea con el gobierno nacional. Todo esto desembocaría en una guerra abierta entre el secretario general de La Cámpora, Andrés Larroque y José Ottavis, que como veremos más adelante, interferiría en las relaciones militantes locales en general, y en particular en la implementación de la política pública en estudio. Si bien José Ottavis no participó de este armado, creció la desconfianza de los miembros de La Cámpora y poco a poco se buscó por parte de la mesa de conducción nacional apartar a este actor que había dañado la reputación de la organización y que se despegaba, en sus aventuras mediáticas y de lobby a título personal con laderos del PJ, de los valores de lealtad y organici n que eran fundamentales para el funcionamiento de la agrupación.

3.3 Actor 3- Cecilia. Referente Política de La Cámpora 2da sección electoral.

Cecilia, junto a otro joven militante oriundo de la ciudad de San Andrés de Giles, Facundo, son⁴² los dos referentes de La Cámpora para la segunda sección electoral. Nació en La Pampa el 24 de octubre de 1981 y estudi  Relaciones Internacionales y Ciencia Política en la Universidad Católica de La Plata. Hija de un padre bancario y una madre dedicada al cuidado de ancianos, desde su infancia vivió en diferentes localidades por razones laborales de su familia⁴³, hasta establecerse en la ciudad de San Nicolás en el año 2008, donde se desempe  en la oficina de empleo de la ciudad, dependiente del Ministerio de Trabajo de la Nación. Durante sus primeros años en la ciudad, su tarea militante estuvo destinada a formar la agrupación La Cámpora, tomando distancia del espacio del Partido Justicialista conducido, en ese momento, por el intendente (2003-2011) Marcelo Carignani⁴⁴. Hacia mediados de 2011, La

⁴² Al momento de la finalización de este trabajo, marzo de 2021, aún siguen siendo los referentes seccionales de la agrupación.

⁴³<https://ceciliacomero.com.ar/bio/>

⁴⁴ Marcelo Carignani nació el 31 de octubre de 1961 en San Nicolás de los Arroyos. Fue miembro del centro de estudiantes de la Facultad de Farmacia de la Universidad Nacional de Rosario (1983-1985) e

Cámpora había alcanzado una tibia visibilidad política en el escenario local que le permitió, sin embargo, ganar un lugar en la lista de candidatos a senadores provinciales. De esta forma en el año 2011, con sus 30 años recién cumplidos, accedió a una banca por el FPV en la Cámara de Senadores de la Provincia de Buenos Aires, por la 2º sección electoral.

Para el comienzo del “Programa Impulsores” en el año 2011, el liderazgo de este actor como nueva dirigente juvenil que desembarcaba en la ciudad se encontraba en proceso de un lento pero continuo crecimiento como referente local y seccional, en un marco de distanciamiento con los sectores tradicionales del peronismo local. Hacia el primer año de implementación del programa, el rol de la agrupación local de La Cámpora se caracterizó por una actitud expectante producto de la paradoja que significaría el programa “Impulsores”. Por un lado, se abría la posibilidad de incorporar al programa militantes de un espacio que no lograba contener a sus jóvenes con facilidad, pero a su vez, el crecimiento y la visibilidad pública que el programa le podría otorgar al espacio de la Juventud Peronista local, se percibía como una amenaza de protagonismo y una aceleración de la competencia para la representación de la juventud nicoleña ligada al peronismo.

Sin embargo, podemos decir que este actor gozaba de una legitimidad moderada extra organizacional, es decir, una legitimidad política que se asentaba por fuera de la organización implementadora del programa, FONCAP, y que se la otorgaba su carácter de referente política seccional y local de la agrupación La Cámpora. En su carácter de senadora electa, compartiría durante este período (2011-2015) banca en el senado con quien fuera electa también senadora provincial de la segunda sección electoral (2011-2015) por el espacio de la Juventud Peronista, leal a José Ottavis, Marina Moretti, actor determinante para el desarrollo del programa, que veremos a continuación. Ambas senadoras de la Segunda Sección Electoral, corresponden a lo que

integrante de la Juventud Peronista de San Nicolás. En 1987 fue candidato a concejal por el Partido Justicialista, cargos que renovó sucesivamente por el mismo espacio. En 2003 el voto popular lo llevó al cargo de Intendente Municipal del partido de San Nicolás de los Arroyos para el período 2003-2007, renovando su mandato hasta 2011 cuando fue sucedido por Ismael Passaglia. En 2011 fue elegido senador provincial ocupando el primer lugar en la lista del Frente para la Victoria para integrar la cámara alta de la legislatura bonaerense.

hemos denominado *círculo de decisión política seccional del espacio JP-La Cámpora*, de tensiones internas derivadas fundamentalmente como derrame de las relaciones conflictivas del círculo de decisiones central. A su vez podemos afirmar que la particularidad del escenario político que determina la pertenencia de dos referentes juveniles de la misma sección al mismo rango político, es decir, el senado provincial, propició las comparaciones internas de desempeño, y generó terreno fértil para la competencia de estos dos actores en el ámbito seccional. Sobre este punto sólo agregaremos que este *stakeholder* reconocí y luchaba contra su falta de “soltura” en los actos oficiales y encuentros militantes, lo que en muchas ocasiones le imped  tomar la palabra en público, a diferencia de Marina, ocho años mayor y de mayor capacidad carismática y de oratoria. En el ámbito político local y seccional se le atribu  esta condición a su escasa edad y una personalidad ligada a la timidez, características que los años fueron modificando a su favor.

Por lo tanto podemos afirmar que para el curso nicoleño del “Programa Impulsores” Cecilia fue un *stakeholder* discrecional ya que estaba dotada de legitimidad política por su función de referente seccional de La Cámpora y senadora provincial pero su reciente llegada a la ciudad la convertían en un actor con ciertos atisbos foráneos o extra a para la sociedad nicoleña y con escaso poder simbólico de estima y reconocimiento producto de una personalidad desposeída de cualidades carismáticas y/o conductoras.

3.4 Actor 4- Marina. Referente política de la JP 2da sección electoral.

Marina nació el 17 de octubre de 1974 en la ciudad de San Andrés de Giles y dio sus primeros pasos militantes en la Juventud Peronista, orgánica del PJ de la ciudad. En 2004 terminó sus estudios de Ciencias de la Comunicación en la UBA y accedió a una banca en el senado bonaerense al ocupar el tercer lugar en la lista de candidatos del Frente para la Victoria en 2011. Marina integraba la “mesa chica” de José Ottavis a quien reconocía como su “ nico jefe” y se convirtió en la referente política de la Juventud Peronista de la segunda sección electoral al poco tiempo de que este último asumiera la Secretaría General de la JPBA.

Durante los tres años de vigencia del programa, la senadora provincial (2011-2015), fue la referencia política del programa “Impulsores” para la Segunda Sección Electoral. De este modo este actor tenía la decisión final en la definición de las personas que ocuparían las funciones de Coordinación Territorial⁴⁵ y las Tutorías Operativas para los cursos de la sección, de acuerdo a las recomendaciones que llegaran de las autoridades partidarias del PJ y los referentes juveniles de los distritos en los que se desarrollaron los cursos. Además, fijaba el otorgamiento del número de cupos para cada curso dependiendo de una racionalidad más ligada al armado político del espacio de la JP que a criterios técnicos basados en los objetivos formales de la política pública.

La ciudad de San Nicolás es considerada la ciudad “cabecera” de la segunda sección. Con sus 145.857 habitantes su protagonismo político seccional siempre fue relevante, es por eso que junto con las ciudades de San Andrés de Giles y Zárate, San Nicolás fue escogida como una de las sedes seccionales del programa “Impulsores”. Así fue como a través de gestiones entre Marina Moretti, Marcelo Carignani, senador bonaerense (2011-2015) y presidente del Partido Justicialista local de entonces, y los referentes políticos de la Juventud Peronista de San Nicolás, se decide otorgarle 40 cupos (el máximo de integrantes por curso) para el grupo inaugural del programa en el mes de mayo de 2011. Las recomendaciones de Marina para la selección de los jóvenes que integrarían el programa se basaban en “ceder algunos”⁴⁶ cupos a la agrupación La Cábora, es decir otorgarle a esa organización local la posibilidad de incluir “no más de diez” jóvenes con vinculación a esta organización. La definición del resto de los beneficiarios sería facultad y responsabilidad de las decisiones que se tomaran en el ámbito de la JP nicoleña. Por otro lado, debemos decir que las expectativas e intereses específicos de este actor durante los tres años de implementación del

⁴⁵ Como mencionamos en el apartado de la Estructura Organizativa, los coordinadores territoriales funcionaban como engranaje entre el nivel central del Programa y los cursos de cada sede, a cargo de los Tutores Operativos. En el caso del curso nicoleño, la tarea de los coordinadores se limitó al abastecimiento de los materiales necesarios para el dictado de las capacitaciones (manuales, lápices, lapiceras, calculadoras, chalecos de identificación, etc.) y el acompañamiento telefónico ante la presentación de dificultades operativas específicas.

⁴⁶ Sobre la posibilidad de manejar grados variables de discrecionalidad por parte de los actores, nos referiremos en el próximo capítulo.

programa estuvieron focalizados en la construcción política de su espacio en su propio distrito, San Andrés de Giles, situación que explica parcialmente el escaso compromiso de este actor con la JP nicoleña. A su vez, podemos arriesgarnos a decir que la renuencia de Moretti a desembarcar en la ciudad para dar impulso y apoyo a la JP local, tuvo que ver con la necesidad de evitar la competencia explícita y herir susceptibilidades con la referente nicoleña de La Cámpora y de esta forma intentar eludir el derrame local de las crispaciones que se sucedían entre José Ottavis y los integrantes de la mesa de conducción nacional de La Cámpora.

Sin embargo, las fricciones acaecidas en el primer círculo de decisiones de la política pública terminaron por alterar las relaciones entre los *stakeholders* del programa. Aquellos acontecimientos de relevancia mediática y pública interpelaron a los actores produciendo en primer lugar cuestionamientos del tutor del curso nicoleño acerca del comportamiento, las formas y la exposición mediática y sus consecuencias, de quien detentaba el liderazgo del programa y a su vez, la secretaría de la JPBA, José Ottavis. En segundo lugar, el lanzamiento de “La Juan Domingo” en junio del 2012, segundo año de implementación del programa, desnudó y acentuó las diferencias entre la JP y La Cámpora en el distrito de San Nicolás. Esto se debió de manera fundamental a la cercanía política del ex intendente, Marcelo Carignani con Daniel Scioli. Carignani, que participó del evento en la localidad de Los Toldos, había sugerido a los jóvenes de la JP local evitar viajar al lanzamiento de la agrupación sciolista ya que era factible que esto generaría conflictos con La Cámpora. Aún así, un pequeño grupo de jóvenes de la JP decidieron participar del encuentro y agitar las banderas naranjas, como quedaría retratado en fotografías del momento. Estas imágenes llegaron a los integrantes de La Cámpora que no dudaron en interpretarlas como una declaración de competencia y enemistad.

Ante un escenario conflictivo, este *stakeholder* situado fuera de la organización determinará a través de su influencia sobre FONCAP una reducción de cupos para el tercer año del curso de San Nicolás que pasará de cuarenta a veinte “impulsores”. Por lo tanto, su autoridad en el desarrollo de la

implementación nos lleva a considerarla como un *stakeholder* dominante con alto poder en el manejo de la disponibilidad de recursos determinantes para el desarrollo del programa y una legitimidad política considerablemente alta para la toma de decisiones por fuera de la estructura burocrática de la organización FONCAP. Como nos advierte Subirats, poder real y poder formal en el seno de la administración pública no siempre coinciden, así es como paralelamente a la línea jerárquica formal (tutor local- coordinador territorial- nivel central), otro actor dominante influía de manera decisiva en la implementación de la política.

3.5 Actor 5- Martín. Tutor Operativo.

Como mencionábamos al inicio de este trabajo, sobre el Tutor Operativo descansaba la responsabilidad general del curso. En este sentido tenía formalmente asignada la contención y acompañamiento de los jóvenes participantes de forma integral; además de ser responsable de las actividades prácticas, es decir, de organizar y ejecutar las salidas territoriales y la realización las actividades extra-curriculares de los “impulsores”. Por otro lado, su función informal de responsable político significaba en primer lugar la tarea de aunar esfuerzos para un buen desarrollo de la convivencia de los “impulsores” que llegaban a través de las postulaciones realizadas por los espacios de la JP y La Cámpora. En segundo lugar, pero no menos importante, se buscaba a través de su función propiciar el compromiso político de los beneficiarios del programa, en especial para con la JP de la ciudad de San Nicolás.

Podríamos decir que su llegada al programa tuvo que ver con una incipiente cercanía política al espacio nicoleño de la Juventud Peronista conducido por Marcelo Carignani, quien a través de un colaborador de su entorno le propuso llevar adelante el programa en la ciudad. Seis meses antes había tenido lugar su primer entrada al Partido Justicialista en ocasión de la muerte de Néstor Kirchner, hecho que marcó un punto de inflexión en la necesidad de acercarse a un espacio militante que le permitiera expresar en acciones y compromiso su forma de interpretar los conflictos políticos de la coyuntura, marcados por una fuerte y prolongada tensión entre el gobierno de Cristina Kirchner y las organizaciones del sector empresario de la producción

agropecuaria que se habían opuesto al proyecto de retenciones móviles en alianza con las corporaciones mediáticas. Oriundo de la localidad de Conesa, un pequeño pueblo agrícola de tres mil habitantes del partido de San Nicolás, podía observar las contradicciones del lockout patronal agropecuario y los embates de la prensa al gobierno nacional, con lo cual la muerte de Néstor Kirchner lo “empujó” a participar más activamente en su distrito. De esta forma comenzó a participar de las actividades partidarias y así fue como al año siguiente, a partir de la propuesta, aceptó la responsabilidad de la tutoría del curso Impulsores.

Consideramos que en su designación primó una racionalidad política que reposaba sobre las expectativas e intenciones de los decisores locales y seccionales para, a través del programa, dar un impulso renovador a la juventud del partido que languidecía y no lograba conformarse con fuerza y relevancia local ante la agrupación La Cántora que crecía paralelamente, y que puertas adentro de la JP, se consideraba una competidora de la representación de los jóvenes que buscaban acercarse a espacios militantes, en especial, a partir de la muerte de Néstor Kirchner. Como solía repetirse en el ámbito de la JP, “si La Cántora crecía, la JP perdía”.

Sostenemos que, en esta elección, la racionalidad política gravitó con mayor fuerza que la racionalidad técnica acerca de sus conocimientos y experiencia en la materia del programa: las microfinanzas. Este punto parece no sólo ser un indicador de la convivencia de objetivos formales y objetivos informales que mencionáramos como hipótesis general primera de este trabajo, sino que podemos ver en esta decisión la materialización de la prioridad de los objetivos informales, o políticos, sobre los objetivos formales del programa.

Hacia el segundo año de implementación los acontecimientos disruptivos mencionados oportunamente que tuvieron como protagonista a José Ottavis sumado a un estilo político que se prestaba cada vez más al juego de los medios de comunicación y la frivolidad, erosionaron su legitimidad produciendo cuestionamientos acerca de estas conductas y posicionamientos en muchos militantes atentos al desempeño de sus referentes, en especial, se podía percibir un rechazo generalizado de los militantes de La Cántora hacia este

actor que iba aumentando su exposición en los medios nacionales en los cuales lo presentaban intencionalmente como el “jefe” de La Cámpora, produciendo acusaciones de todo tipo y el desprestigio de la agrupación. A su vez hacia el interior de la Juventud Peronista existían posiciones tímidamente diferenciadas: por un lado, los referentes con responsabilidades institucionales optaron por evitar visibilizar estas incomodidades y cuestionamientos hacia la figura de Ottavis, ya que muchos de ellos debían sus posiciones a quién fuese su jefe político, tal fue el caso del *stackholder* n°3 Marina, referente política de la JP de la segunda sección electoral. Localmente, los militantes de la JP hicieron visible su identificación y acompañamiento a la agrupación “La Juan Domingo” lanzada en junio de 2012 por referentes del sciolismo, generando terreno fértil para el distanciamiento y la desconfianza entre los jóvenes de ambas agrupaciones. Esta exacerbación combativa de la JP hacia La Cámpora en el terreno local, entorpeció las relaciones del responsable del curso nicoleño con la referente seccional de la JP y José Ottavis quienes, a su juicio, no evitaron ni condenaron con firmeza esta confrontación que traería aparejada situaciones de desestabilización hacia el interior del grupo de “impulsores”.

A esta inestabilidad política interna se le agregaría una disminución del compromiso de la referente seccional de la JP hacia el curso nicoleño, ya que por un lado el tutor operativo había dado señales de acercamiento a La Cámpora compartiendo actividades conjuntas y cuestionando a su jefe político, José Ottavis y por el otro, la JP había manifestado su alineación con el sciolismo a través de un apoyo contundente a la “Juan Domingo” lo cual, la fuerza propia del espacio de Ottavis, perdía sustento en la ciudad. Este distanciamiento político entre el tutor del curso y la referente seccional de la JP se tradujo en una merma del acompañamiento institucional de FONCAP, lo cual inclinó al tutor operativo a buscar apoyo en La Cámpora para la realización de actividades de diferentes temáticas, ya que, según su perspectiva, sus militantes se mostraban más dispuestos a participar y colaborar en la implementación del programa. De esta forma se realizaron actividades junto a organismos y agencias estatales a las que esta agrupación tenía acceso, tales como el Centro de Acceso a la Justicia, dependiente del Ministerio de Justicia de la Nación, y la Administración Nacional de Seguridad Social, ANSES. Estos

movimientos no estuvieron exentos de conflictividad que se manifestó en acusaciones de diverso tipo por parte de algunos militantes de la JP hacia el tutor del curso. De esta forma se produce hacia finales de 2012 a un continuo desplazamiento de este actor del espacio político de la JP hacia La Cámpora, con la cual se sentía más identificado ideológica y políticamente a partir de la nueva re-contextualización del escenario político interno marcado por los cruces entre los sectores que lideraban Daniel Scioli Y Cristina Fernández.

Por otro lado, debemos decir que las actividades territoriales solidarias y la militancia de los beneficios y derechos que el gobierno nacional ponía al servicio de la población a través de diferentes agencias, fueron impulsadas por este actor a instancias de re-significar y revitalizar la capacidad transformadora del programa ante la dificultad creciente de alcanzar los objetivos específicos, es decir, promover y desarrollar las microfinanzas. En efecto, esta acentuación “militante” de la implementación se incrementaría con el correr de los meses del desarrollo del programa, debido a lo que consideramos una deficiencia en el diseño de la política: el programa no preveía una línea de microcréditos para los “impulsores”, ni tampoco para ofrecer a los microemprendedores que se relevaban en las salidas territoriales y trabajos de campo ya que FONCAP, al ser un banco de “segundo piso”, estaba impedido de ofrecer microcréditos directos ya que su estatuto sólo le permitía financiar a instituciones de las microfinanzas (IMF’s), para a través de ellas promover las microfinanzas inclusivas. Por lo tanto, la tarea de capacitación específica en microcréditos para el asesoramiento de microemprendedores barriales terminó por constituirse en información abstracta con escasa, por no decir nula, aplicación práctica en el fomento y acompañamiento de los actores de la economía social y solidaria. Esto derivó en la necesidad de sortear estas incoherencias de diseño y mantener el interés de los beneficiarios a través de la búsqueda de actividades que reinventaran y revalorizaran la capacidad transformadora del programa. Es por esto que, a lo largo de los tres años, el responsable local del programa se focalizó en la tarea de la gestión y organización de actividades con actores de la economía social, de diversos sectores, así como también la articulación de actividades territoriales con otras agencias del pertenecientes a la órbita del Gobierno Nacional, en detrimento del objetivo específico formal.

En términos de Falcao Martins y Fontes Filho, el tutor operativo posee los tres atributos para ser considerado un *stakeholder* definitivo de la implementación del programa “Impulsores” de San Nicolás. En primer lugar, el poder de este actor se asentaba en recursos de tipo simbólicos ligados a la militancia juvenil del proyecto político que conducía la presidenta Cristina Fernández, más allá de su filiación directa sobre los espacios de la JP y La Cámpora. Sin embargo, debemos mencionar al carácter condicionado del *poder* de este actor, ya que, si bien detentaba recursos simbólicos ligados al capital político de la militancia juvenil, para hacer efectivo este atributo al interior y hacia afuera del programa, necesitaba la aprobación que emanaba de la designación de FONCAP que se producía en cada año de las tres ediciones que se desarrollaron en la ciudad. Aun así, consideramos que el hecho de la permanencia de este actor al frente del curso aún en condiciones de conflictividad política con los referentes políticos que controlaban el programa en los niveles centrales y seccionales se debió en gran parte a la posesión de este tipo de recursos que permitió, entre otras cosas, evitar el mayor de los males que aquejaban a una gran parte de los cursos a lo largo del país: la deserción de los beneficiarios. Sobre este punto agregaremos que el curso nicoleño logró consolidar un grupo de jóvenes que se identificó con el programa a partir de una mística particular y sus trabajos territoriales en ciudad, lo cual le otorgó a este actor reconocimiento y márgenes de discrecionalidad. Aunque como se dijo, las acciones no se relacionaban con el objetivo específico del programa vinculado al desarrollo de las microfinanzas.

En segundo lugar, los acontecimientos y las tensiones descriptas anteriormente entre los actores de los círculos de decisión central y seccional interpelaron a este actor quien adoptó posiciones de acuerdo a sus propias valoraciones, lo cual disminuyó su legitimidad dentro de la organización a cargo del programa y en el espacio político de la JP. En este sentido, su alejamiento de la agrupación que lideraba José Ottavis a mediados del segundo año de implementación erosionaron la “deseabilidad” de sus acciones para la referente seccional de JP lo cual, como vimos anteriormente, se manifestó en una reducción de cupos para el tercer año, así como también el distanciamiento

institucional y el enfriamiento de los canales de comunicación formales e informales con funcionarios de FONCAP.

Por último, la urgencia entendida como el clamor por una atención inmediata en función de los grados de sensibilidad temporal de no aceptación al atraso, distingue a este actor sobre los demás y lo convierte en un *stakeholder* definitivo. En efecto, durante el primer año de implementación, los esfuerzos iniciales desde la tutoría estuvieron direccionados a cuestiones de logística fundamentales que la organización FONCAP no preveía de antemano, sino que lo dejaba a cargo de cada curso, tales como la búsqueda del lugar físico para el dictado del curso, el transporte y la provisión de los refrigerios de los “impulsores”⁴⁷. Así fue cómo, una necesidad básica del curso, el espacio físico donde se desarrollase, quedó sujeta a la buena voluntad de instituciones públicas o de la sociedad civil que pudieran facilitar un lugar apto para el dictado, lo que marcamos como una debilidad institucional de un aspecto fundamental del programa que quedaba a merced de la voluntad política y capacidad militante de los actores locales, recibiendo como sugerencia de la organización evitar locales partidarios. De esta forma el curso pasó de dictarse en la sede de la Federación de Comercio e Industria de San Nicolás el primer año, al Sindicato de Luz Y Fuerza en el segundo, y al Centro Integrador Comunitario, en el tercero.

En su función de receptor y catalizador de las demandas de los beneficiarios directos del programa, el atraso en el pago de las becas de los beneficiarios y la demora en la disponibilidad del presupuesto para la compra de los refrigerios y los almuerzos del cursado se constituyeron en factores críticos de incertidumbre que acentuaron el atributo de la urgencia de este *stakeholder* en la organización.

⁴⁷ De estas tres cuestiones, sólo para los refrigerios el programa contaba con presupuesto.

Capítulo 4: Las interrelaciones burocráticas locales del programa “Impulsores” como escenario de conflicto político.

Una dificultad recurrente a lo largo de los tres años de implementación tuvo que ver con la articulación entre el programa y distintos organismos pertenecientes a la órbita del Gobierno Nacional. Como nos indica Oszlak, la mayoría de las políticas públicas requieren para su implementación de la intervención de una compleja estructura burocrática donde el desempeño del conjunto depende de una sucesión y articulación de comportamientos individuales congruente, o no, con el marco normativo de la política pública en cuestión. Sin embargo, el funcionamiento real se distancia de lo que indican los organigramas y reaparece en nuestro análisis un debate, aún abierto, entre lo que Oszlak denomina el modelo de la *intelección* y el modelo de la *interacción*, concepciones ideales sobre el encadenamiento de comportamientos sociales encaminados al logro de ciertos objetivos. Para el primero, el problema de la interrelación y articulación entre diferentes organizaciones públicas que intervienen en una *policy* se reduciría a aplicar “estrictos criterios de racionalidad técnica tanto en la formulación de la política como en el diseño de los instrumentos para implementarla”⁴⁸. En teoría, cada funcionario puede suponer que todos los demás agentes sociales desempeñarán sus funciones de la forma más eficiente posible. Por otro lado, los incrementalistas sostienen que la cooperación requerida para lograr programas efectivos depende de la negociación, el ajuste mutuo y el cambio incremental, que es la esencia del modelo de interacción. La experiencia demuestra que el proceso de implementación es el resultado de una práctica cotidiana dominada por las tensiones y determinada por el comportamiento de individuos y organizaciones inmersos en contextos diferentes y conflictivos en los cuales existen grados variables de discrecionalidad, es decir, de posibilidades objetivas diferentes en cuanto a observar o no las normas y procedimientos formalmente establecidos. Por lo tanto, a las tensiones que hemos descrito en el capítulo anterior, sumaremos otras de diferente tipo de articulación.

⁴⁸ Oszlak, Oscar: “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas” Documento de Estudios CEDES Vol. 3 n°2, Buenos Aires. 1980.

La primera dificultad de articulación exitosa se presentó con la oficina local del Ministerio de Trabajo de la Nación. Como manifestamos en la presentación de este trabajo, el Programa “Impulsores” contaba formalmente con el apoyo del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS) por medio del programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo (JMyMT)”. Este acompañamiento del Ministerio de Trabajo al programa se produjo a través de un acuerdo político-presupuestario entre las autoridades de FONCAP y el Ministerio de Trabajo de la Nación que permitió la inclusión de los “impulsores” al programa “Jóvenes con Más y Mejor Trabajo”. De esta forma se logró financiar el 45% de la beca destinada a los beneficiarios del programa “Impulsores”⁴⁹. Este acuerdo preveía instancias de capacitación en el marco del programa JMyMT para la elaboración de proyectos productivos destinados a micro emprendedores así como también el “desarrollo de acciones de orientación e inducción al mundo del trabajo”⁵⁰. Sin embargo, a lo largo de la práctica en la ciudad de San Nicolás encontramos dificultades cotidianas para establecer vías de comunicación efectiva con los funcionarios locales del ministerio, encargados de facilitar su apoyo para la realización de estas actividades. En este sentido, sostenemos que el acuerdo entre FONCAP y el MTEySS no logró llegar a las instancias locales de las organizaciones para contribuir a un esquema de colaboración en pos de alcanzar los objetivos del acuerdo. Entre las explicaciones que brindaron los funcionarios de la oficina local se destacan la escasez de espacios en la agenda de los encargados del Programa JMyMT y la saturación de responsabilidades y funciones de la oficina local. Esta situación culminó en una interdependencia estrictamente presupuestaria con una marcada indiferencia por parte de los funcionarios locales del MTEySS hacia los objetivos planteados por el programa de FONCAP. En este sentido sostenemos que si bien el MTEySS disponía de recursos financieros indispensables para la viabilidad del programa aportando una considerable cuota presupuestaria, durante los tres años de actividad no demostró un interés real, al menos en el ámbito local, de trabajar en conjunto. Su participación en la estructuración de la política tuvo más que ver con un

⁴⁹ Por lo tanto, de los \$1000 por cada mes que recibieron los beneficiarios del Programa “Impulsores, de tu país”, el 45% lo aportó el Ministerio de Trabajo de la Nación quedando el resto afectado a FONCAP.

⁵⁰ Programa “Impulsores de tu País”. FONCAP. Memoria 2013.

acuerdo político, presupuestario e institucional en las esferas superiores de la agencia FONCAP y el MTEySS, que con una verdadera vocación de cooperación que lograra derramarse a las instancias locales.

Otro actor que nos ofrece un ejemplo interesante de la dificultad de interrelación burocrática en la implementación es la Agencia Nacional de Seguridad Social (ANSES), que tuvo, durante los tres años que se desarrolló el programa, dos jefes locales pertenecientes a espacios políticos diferentes. En efecto, los dos primeros años que se ejecutó “Impulsores”, el organismo estuvo a cargo del Sr. Carlos Mantelli, proveniente del Partido Justicialista conducido por el entonces intendente Marcelo Carignani. Carlos Mantelli fue desplazado de ANSES en 2013 y reemplazado por el joven Federico Colombini, perteneciente a la agrupación local La Cámpora, en el marco de la mencionada disputa interna entre Daniel Scioli y el Gobierno Nacional conducido por Cristina Fernández.

Como mencionamos al inicio de este trabajo, el programa Impulsores estaba vinculado con ANSES a través de una pretendida articulación con su propio programa “Integradores” que tenía como objetivo general la difusión de los servicios brindados por esta agencia. En este caso, la intención que manifestaba el presidente de FONCAP, José Ottavis, en las presentaciones anuales del programa, era que ambas agencias colaboraran en los abordajes territoriales para potenciar capacidades operativas y alcanzar un mejor resultado en ambos programas. Sin embargo la relación inter-burocrática no logró desarrollarse con suficiente intensidad. Tal como manifestamos anteriormente, el caso nicoleño estuvo marcado por dos períodos de diferente conflictividad que correspondieron a dos jefaturas de ANSES enroladas en espacios políticos diferentes: la primera en el espacio del PJ local y la segunda perteneciente a La Cámpora. En este sentido debemos decir que la decisión de la referente seccional de la JP fue evitar vincular al programa “Impulsores” con ANSES ya que su jefe local no respondía a los mismos intereses políticos que FONCAP, argumentando que el trabajo en conjunto podía herir susceptibilidades de los miembros de la agrupación La Cámpora de San Nicolás, que en ese momento empezaba a diferenciarse del PJ con más

intensidad. En este sentido sostenemos que la decisión política de la referente seccional del programa, actor n°3, fue evitar situaciones que profundizaran el conflicto interno entre la JP- La Campora. Esta situacion de desarticulacion se atenuo el tercer ano, cuando la cupula directiva de ANSES de San Nicolas fue removida por las autoridades nacionales y su cargo paso a ser ocupado por un joven militante de La Campora. Por lo tanto afirmamos que ambos casos nos demuestran una vez mas la complejidad de coordinar interacciones estandarizadas mediante normas y procedimientos sin atender a las particularidades de las distintas unidades que intervienen en la red de una poltica pblica.

Tal como manifestamos al inicio de este captulo, las interrelaciones burocrticas como escenario de conflicto poltico nos llevan a preguntarnos junto con Oszlak hasta qu punto las relaciones de la burocracia estatal se pueden prestar a un diseo planificado y racional como propone el modelo de la *inteleccion*, o por el contrario hasta qu punto los patrones de vinculacion son producto de la propia interaccion generada por los procesos organizacionales, premisa del modelo de la interaccion. Ambos modelos -como concepciones ideales- privilegian aspectos diferentes. Como propone Oszlak, el modelo de la *inteleccion* presupone que la accion puede subordinarse a la razon y que el comportamiento puede dirigirse hacia el logro de determinados fines eligiendo para ello los medios ms racionales. Por otro lado, el modelo de la *interaccion* parte de la premisa que la accion es ms bien producto de transacciones entre partes, y que la prosecucion del inters individual de cada una realiza el fin colectivo que las vincula. En nuestro caso sostenemos que, por un lado, los formuladores del programa establecieron articulaciones poco realistas basndose en interdependencias que ellos pudieron haber percibido potables en jerarquas superiores pero que la burocracia, como arena de conflicto poltico, demostrara la complejidad de cada situacion y contexto particular. Por otro lado, creemos que en el marco de las tensiones entre el PJ y el gobierno nacional, el clculo poltico de la referente seccional de la JP privilegio evitar la profundizacion las tensiones al interior del las agrupaciones juveniles JP-La Campora, condicionando la posibilidad de negociacion y el

ajuste mutuo entre los responsables de las agencias y el responsable local del curso.

A su vez, en estas condiciones de fraccionamiento burocrático que producen las capturas de agencias u organismos por parte distintos espacios políticos, las interrelaciones de las unidades suelen manifestarse, como sostiene Oszlak, más en forma de veto que de posiciones de articulación y consenso. En nuestro caso, la colonización de FONCAP por parte del espacio que lideraba José Ottavis, le imprimió al programa “Impulsores” una fuerte identificación con los espacios de la JP-La Cámpora. Por eso sostenemos que en el ámbito micropolítico del peronismo nicoleño, de fragmentación y competencia, la implementación del programa pudo ser leído en clave de disputa política y generacional por parte de los responsables de las agencias con las que se pretendía articular. Tanto el MTEySS como ANSES tenían, en sus respectivas jefaturas, funcionarios vinculados al PJ local, por lo cual no es descabellado suponer que la intención de estos agentes haya sido neutralizar las actividades previstas con el programa. Siguiendo a Oscar Oszlak, este fenómeno lleva a veces a la subutilización de los servicios que prestan ciertas unidades debido al fuerte clivaje político que pudiera existir en sus titulares y superiores inmediatos, de un lado o del otro. De este modo, el divisionismo político cierra los canales de interacción entre las agencias, y nos demuestra las dificultades que enfrentan las interrelaciones burocráticas planificadas en el marco de libre competencia política y las capturas de unidades estatales.

Conclusiones.

Hemos visto cómo a lo largo de los tres años de implementación del programa, las disputas de poder entre los actores, sus diferencias ideológicas, y la toma de posición frente a los acontecimientos políticos afectaron el desarrollo de la política pública. La “teoría de los *stakeholders*” nos permitió describir la trama de relaciones entre los actores internos y externos a la organización implementadora e identificar los intereses específicos y expectativas de cada uno de ellos, como nos propusimos en nuestro objetivo específico. A su vez nos ha permitido revelar el modo en que las líneas de autoridad formal establecidas en los organigramas se desdibujaron frente a la asimétrica relación de fuerzas existentes en los círculos de decisión *reales* del programa, con una fuerte presencia de actores políticos por fuera de la estructura de la organización implementadora que lo influyeron y afectaron decisivamente. Demostramos que la llegada de José Ottavis a FONCAP se produce como resultado de los fraccionamientos burocráticos que se originan a partir de la competencia y la disputa política de diversos espacios militantes y sus dirigentes por ocupar las estructuras del Estado. Reflejo de esta colonización de organismos fue el caso de FONCAP que, en el período 2011-2013, obtuvo legitimidad política y recursos inéditos a partir de la movilización de actores influyentes para la dinámica política. Sin embargo, hemos corroborado que la efectividad del Secretario de la JP para la obtención de recursos, se debió más a una virtuosa estrategia de *marketing* militante y acuerdos políticos que a una verdadera capacidad de movilización de esta fuerza, opacada por el creciente poder de La Cámpora en el escenario político-juvenil.

Por otro lado, hemos dado cuenta que el programa “Impulsores de tu país, para vos” permitió financiar a más de nueve mil jóvenes durante tres años en los que los conflictos entre el gobierno presidido por Cristina Fernández y los sectores del poder económico, financiero y mediático se agudizaron. El incremento de las tensiones con sectores históricamente dominantes instó al gobierno a la movilización de sectores populares que demostraran su apoyo político y su presencia en las calles, en especial de la juventud, actor central de la militancia kirchnerista-peronista. Por eso sostuvimos que los formuladores

del programa seleccionaron beneficiarios acorde a lo que demandó la coyuntura política, quedando en evidencia desde la formulación y el diseño del programa, el objetivo político facilitar la llegada de jóvenes a la Juventud Peronista conducida por José Ottavis, la cual, como hemos dicho, se consideraba “su propia tropa”. Como establecimos en nuestra primera hipótesis general, esta coexistencia de objetivos políticos y objetivos formales, derivó en fricciones y competencia de actores decisivos del proceso de implementación. Como hemos expuesto, la doble pertenencia de este actor, a la secretaría de la JP por un lado y a la mesa de conducción nacional de La Cámpora por el otro, sumada al ejercicio de un liderazgo personal distante de los valores de organicidad y lealtad de la agrupación liderada por el hijo de la presidenta, dio lugar a conflictos en el círculo central de decisiones que luego se derramaron en toda la estructura organizativa.

La combinación de la “teoría de los *stakeholders*” con el análisis micropolítico de los círculos de decisión del programa “Impulsores de tu país, para vos” nos permitió demostrar, como sostuvimos en nuestra segunda hipótesis general, que la relación de conflicto y competencia entre las agrupaciones de la JP-La Cámpora atravesó a todos los actores involucrados generando disputas en los círculos de decisión y alterando las cadenas de mando obediencia del programa. Consecuencia de las tensiones entre el gobierno de Cristina Fernández y los referentes históricos del Partido Justicialista, representados en este período por la figura del gobernador de la provincia de Buenos Aires, Daniel Scioli, esta disputa interna permeó a todos los actores afectando, además, las articulaciones burocráticas previstas, como describimos en el capítulo cuatro. Sostuvimos que la materialización de estos conflictos tuvo su momento disruptivo a partir del lanzamiento de la agrupación “La Juan Domingo” impulsada en 2012 por referentes del Sciolismo y del Partido Justicialista, en clave de competencia con La Cámpora. Esta situación lesionó la cohesión interna del curso nicoleño produciendo una re-contextualización política que interpeló a los actores y terminó por alterar las cadenas de mando operacional del programa.

Por último diremos que no fue intención de este trabajo abrir juicios de valor sobre las decisiones de los actores, sino reflexionar sobre cómo la política influye y modifica el curso de las políticas públicas, descubriendo así las intenciones del juego de palabras que titula este trabajo e intentando desmitificar la entelequia de una pretendida separación entre política y administración que no sucede y nos aleja de la posibilidad de reconocer y mejorar las capacidades estatales. Es por eso que planteamos la necesidad de apartarnos de los enfoques normativos del análisis de las políticas públicas para asumir y desentrañar la compleja relación entre política y administración, en especial en un tipo de gestión al servicio de un proyecto político que postula al Estado como herramienta fundamental de transformación social y como un espacio de militancia a la vez. De este modo creemos alcanzado nuestro objetivo general de demostrar la forma y la intensidad en que las luchas políticas, las disputas ideológicas, los intereses y las expectativas de los actores afectan las políticas públicas. Para eso hemos procurado conjugar los aspectos intra y extra burocráticos más sobresalientes con aquellos elementos relevantes del contexto político que permitieran darnos un abordaje realista, esencial para no presumir los diferentes comportamientos como patologías sino como resultado de la complejidad burocrática y las restricciones que imprime el juego político.

Bibliografía.

AGUILAR VILLANUEVA, JOSÉ LUIS (1993): “Estudio introductorio” en “La implementación de políticas públicas” p. 15-92. Porrúa Grupo Editor. México.

ALZUGARAY, LUCAS MARIANO (2008); “Capital social y capital militante en una organización de trabajadores desocupados de la ciudad de La Plata” IX Congreso Argentino de Antropología Social. Facultad de Humanidades y Ciencias Sociales. Universidad de Misiones. Posadas.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (2011): “Economía social y solidaria: Las relaciones entre conocimiento y políticas públicas” Seminario-Taller Internacional: “Políticas públicas para la Economía Social y Solidaria: Líneas de investigación” IAEN, noviembre. Quito. Ecuador.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (2009): “Los camino de la economía social y solidaria” Iconos. Revista de Ciencias Sociales n.33 p. 29-38. FLACSO. Ecuador.

CORAGGIO, JOSÉ LUIS (2008): “La economía social y solidaria como estrategia de desarrollo en el contexto de la integración regional latinoamericana” Tercer encuentro latinoamericano de Economía Social y comercio justo organizado por RIPESS, Montevideo, 22 al 24 de octubre de 2008.

CUESTA HOLGUÍN, CARLOS ALEJANDRO (2012): “Análisis de las fallas de implementación de la política pública de seguridad ciudadana del Ecuador (2007-2015)” Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, FLACSO Ecuador. Departamento de Asuntos Públicos.

ESTEVEZ, ALEJANDRO M. “Construcción de una matriz de actores para políticas públicas y proyectos dentro de un contexto de Reforma del Estado” Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires.

FALCAO MARTINS, HUMBERTO y FONTES FILHO, JOAQUIM (1999): “¿En quién se pone el foco? Identificando “Stakeholders para la formulación de la

misión organizacional” Revista del CLAD Reforma y Democracia, N° 15. Caracas. Colombia.

FLAX, ROCÍO (2016) “La articulación hegemónica en el discurso de la agrupación La Cámpora” Revista mexicana de sociología, vol. 78, núm. 1, enero-marzo, 2016, págs. 89-118. Universidad Nacional Autónoma de México. Distrito Federal. México.

GENERA, FEDERICO (2015): “Cristina al gobierno, ¿La Cámpora al poder? Un análisis de la organización kirchnerista” XI Jornadas de Sociología. Facultad de Ciencias Sociales. Universidad de Buenos Aires. Buenos Aires. Argentina

LONGA, FRANCISCO (2019) “¿Cooptados o autónomos? Notas para revisar – y reorientar- los estudios entre movimientos sociales y Estado en la Argentina contemporánea” Universidad Nacional de La Plata. Argentina.

MEDELLÍN TORRES, PEDRO (1997): “Inestabilidad, incertidumbre y autonomía restringida: elementos para una teoría de la estructuración de políticas públicas en países de baja autonomía gubernativa”, Revista CLAD Reforma y Democracia, N°8, Caracas.

O’DONELL, GUILLERMO Y OSZLACK, OSCAR (1981): “Estado y políticas estatales en América Latina”, Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires.

OSCAR OSZLAK (1980): “Políticas públicas y regímenes políticos: Reflexiones a partir de algunas experiencias latinoamericanas” Documento de estudios CEDES vol. 3 n°2, Buenos Aires.

OSZLACK, OSCAR (2006): “Burocracia estatal: política y políticas públicas” Postdata. Revista de Reflexión y Análisis Político. Vol. XI, Abril, 2006. Abril. Buenos Aires. Argentina.

OSZLACK, OSCAR (2009): “Implementación participativa de las políticas públicas: aportes a la construcción de un marco analítico” en Belmonte Alejandro (2009) Construyendo confianza. Hacia un nuevo vínculo entre Estado

y Sociedad Civil, Volumen II, CIPPEC y Subsecretaría para la Reforma Institucional y Fortalecimiento de la Democracia. Jefatura de Gabinete de Ministros. Presidencia de la Nación Argentina.

OSZLACK, OSCAR (2013): “La gestión pública post- NGP en América Latina: Balances y desafíos pendientes” Jornada inaugural en la IX Conferencia de la INPAE: "Enseñanza y Pedagogía de la Gestión de Políticas Públicas: Desafíos y Actualidad para un Nuevo Servicio Público". Santiago, Chile.

PERELMITER, LUISINA (2010): “Frontera inevitables y eficaces” El ingreso de las organizaciones de desocupados a la burocracia asistencial del Estado. Argentina (2003-2008) Programa Interuniversitario de Historia Política.

PÉREZ ENCISO, HÉCTOR ANDRÉS (2016): “Problemas, actores y decisiones en las políticas públicas. Marco de análisis para el estudio de los programas de crédito educativo en Colombia” Universidad Nacional de Colombia, Bogotá.

PERLMAN, BRUCE (2004): “Algunas cuestiones de gestión pública Comparativa” Revista De Administración Pública, UNAM, México, nº110, 2004.

REGONINI, GLORIA: “El estudio de las políticas públicas” Documentación administrativa nº224-225. Año 1990-1991

ROCCA RIVAROLA, DOLORES y BONAZZI, MARIANA (2017): “El Otro Militante”. Concepciones y prácticas militantes al interior del kirchnerismo y el macrismo” Revista Post Data: Revista de Reflexión y Análisis Político, vol. 22, núm. 2, Octubre 2017, pp. 655-686. Grupo Interuniversitario Postdata. Buenos Aires. Argentina.

THWAITES REY, MABEL (2001): “Tecnócratas Vs. Punteros. Nueva falacia de una vieja dicotomía: Política y Administración”Encrucijadas UBA no. 6. Universidad de Buenos Aires. Argentina.

VÁZQUEZ, MELINA y COZACHCOW, ALEJANDRO (2017): “Activismo juvenil en partidos con gestiones de gobierno a nivel subnacional en Argentina (2007-

2015)” Revista de sociología política, v. 25, n. 64, p. 47-72. Ciudad de Buenos Aires. Argentina.

VÁZQUEZ, MELINA (2015): “Juventudes, políticas públicas y participación: un estudio de las producciones socio estatales de juventud en la argentina reciente” 1ª ed. Grupo Editor Universitario. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

VÁZQUEZ, MELINA (2014): “Una aproximación a las relaciones entre activismo y trabajo en el Estado a partir de las gestiones de Cristina Fernández de Kirchner en Argentina” Conicet. Argentina.

VÁZQUEZ MELINA y VOMMARO PABLO (2011): “La fuerza de los jóvenes: aproximaciones a la militancia kirchnerista desde La Cámpora” Programa Interuniversitario de Historia Política. Conicet. Argentina.

VOMMARO, PABLO (2015): “Juventudes y políticas en la Argentina y en América Latina: tendencias, conflictos y desafíos” 1ª ed. Grupo Editor Universitario. Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Páginas web consultadas

http://www.sigen.gov.ar/documentacion/archivos%20pdf/notasigen2262_02.pdf

<http://www.elauditor.info/articulo/218>

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/78699-ottavis-rompio-con-la-campora-y-juega-a-ser-bisagra-de-scioli/>

<https://www.lettrap.com.ar/nota/2014-7-23-bajo-el-sello-de-la-campora-la-jp-de-ottavis-sale-a-contener-frente-a-los-historicos-peronistas>

<https://www.lanacion.com.ar/politica/kirchner-recibio-los-atributos-de-mando-de-campora-nid870975 26-12-2006>

<https://www.pagina12.com.ar/202965-le-devuelven-el-baston-de-campora-a-cristina-kirchner>

<https://revistazoom.com.ar/el-peronismo-sera-kirchnerista-o-no-sera/>

https://www.clarin.com/politica/ottavis-inseguridad-nueva-york-gauchada_0_ByMWOSYcDmx.html

http://espectaculos.clarin.com/politica/dura-campora-iglesia-argentina-violencia_0_HJzrFH65PXx.html

https://www.clarin.com/politica/boudou-mandaron-ultima-gaucha-ottavis_0_ryZSIRn9DXl.html

<https://www.lapoliticaonline.com/nota/78699-ottavis-rompio-con-la-campora-y-juega-a-ser-bisagra-de-scioli/>

<https://www.latecla.info/5/48378-persisten-las-rencillas-en-la-interna-de-la-campora>

https://www.clarin.com/politica/juan-domingo-sciolismo-trabaja-massa_0_HyHlirovXe.html

<https://www.lettrap.com.ar/nota/2019-7-1-18-48-0-el-fin-del-ottavismo-en-la-legislatura-bonaerense>

<https://www.ambito.com/politica/ottavis-no-entiendo-la-juan-domingo-n3735583>

<https://journals.openedition.org/revestudsoc/30489>

Anexos.

- 1- Entrevista a informante clave: Fernando Bachella. Licenciado en Gestión de Políticas Públicas. Universidad Nacional Tres de Febrero. Analista Sr. en FONCAP. S.A. (2012-actualidad)

Parte 1

A la solicitud del documento del proyecto original del programa “Impulsores, de tu país”, Fernando Bachella responde:

Martín, ¿Cómo estás? Lo que está es la presentación oficial del programa al directorio de FONCAP. Pero sólo está la presentación, que es la que yo te mandé. Después cómo se planificó el programa, yo tengo entendido que eso fue en una mesa con varias personas, varios actores de distintos lados en las cuales fueron haciendo un *brain storming*, una lluvia de ideas, del espacio de José (José Ottavis). Eso no quedó documentado, al menos no tenemos acceso a esos *papers*, esos borradores de cómo se fue diseñando el programa “Impulsores” internamente. Vos tené en cuenta que yo entré a impulsores en 2012, 1 de enero de 2012. El programa ya existía. Se había hecho la prueba piloto en la provincia de Buenos Aires. Yo arranqué para todo lo que fue la federalización del programa. Lo que yo recuerdo es que se fue haciendo fue camino al andar. Ni siquiera estaba en el manual de procedimientos el programa. Se tuvo que hacer el manual de procedimientos. Me acuerdo que se armó la Unidad de Gestión Operativa. La UGO se decía, que eran una serie de analistas que generaban información y contraponían información con el Ministerio de Trabajo, porque el programa estaba en relación directa con el Ministerio de Trabajo, con el programa POI (Programa de Orientación e Inducción al trabajo) y el de empleo independiente también, del Ministerio del Trabajo. O sea que el camino fue haciéndose al andar. No hubo una implementación ordenada. El objetivo del programa era llegar al territorio, llegar a la mayor cantidad de gente posible. Había cupos, lo máximo que se llegó creo que fue a cuatro mil y pico de jóvenes inscriptos. El programa tenía una operatoria difícil porque una vez que se inscribían los perfiles de los chicos, había que cruzarlos, es decir anotarlos en las oficinas de empleo locales y a

partir de ahí podían cobrar la beca que les correspondía por el Ministerio de Trabajo y además percibían otro porcentaje de la beca que creo que en ese momento era de mil pesos que lo cobraban por Correo Argentino que eso sí era parte del fondo de FONCAP. Con respecto a la parte de lo que fue la planificación del programa, no hay documentos que hayan quedado dentro de los que son los discos compartidos, es decir la información compartida de la empresa, FONCAP s.a. No quedó esa información a la vista de la gente. Lo que hay es la presentación a directorio y la validación de esas ideas que surgieron en algún momento. De hecho ten en cuenta que técnicamente era un programa que estaba focalizado en el primer piso y FONCAP es una institución de segundo piso, por lo tanto durante muchos años fue un programa que estaba fuera de lo que legalmente correspondía por parte de FONCAP. Por eso se hace en el año 2014 todo un trabajo para hacer una adenda dentro del estatuto de FONCAP que es una adenda anexa que se hace al estatuto original de FONAP, que es del año 1997 donde se agrega que FONCAP puede utilizar fondos del fideicomiso del Ministerio de Economía de la Nación para distintos programas de impacto local en pequeños microempresarios y microemprendedores en formatos de capacitación y asistencia técnica como es el formato de “Impulsores”. Pero técnicamente FONCAP no podía hacer el programa “Impulsores”. No estaba dentro de lo que el estatuto le permitía, por eso se hizo una adenda después para poder de alguna manera justificar y ponerle un marco jurídico legal al programa. En ese contexto se entiende también porque hay tan poco material del armado y la implementación del programa que es lo que vos estás necesitando. Sólo se encuentra en las carpetas de archivos compartidos directamente la presentación en el directorio, la validación del programa del directorio. Las personas que estuvieron involucradas en el proceso de la generación y la creación del programa no están más en FONCAP. Seguramente Ludueña debe haber estado metido en eso, obviamente José, Mauro, el equipo de José. La mesa chica de José en aquel momento era la que estaba a cargo de todo eso, pero bueno, nada, gente con la que yo ya no tengo contacto.

Eso para darte un marco de cómo se fue armando.

Sé que habías pedido algo más del plano institucional, no creas que hay mucho. Hay mucho material de laburo que se hizo en capacitaciones,

históricamente en FONCAP y obviamente en formas de gestión y memorias. Pero después hay mucha información que en FONCAP no está sistematizada. No está sistematizada porque FONCAP es una institución que es muy permeable a los cambios de gestión. Cada gestión cambia mucho las formas, la estructura, el trabajo, la interna. No solamente te estoy hablando sólo los últimos dos o tres cambio de gestión. Pensemos en el año 1997 que arrancó. Desde el 97 hasta el 2009 que entró José hubo muchos cambios de gestión, distintos gerentes, distintos presidentes, vicepresidentes, distintos ministros de economía. Cada uno le puso una impronta. Pasaron muchas personas por FONCAP: Bulat, Larreta, Daniel Arroyo, Oscar Menteguía, Katopodis. O sea hubo muchísimos equipos de gestión, distintos palos políticos, cada uno le quiso poner una impronta. Cada uno sostuvo de alguna manera su dinámica de laburo, pero nada quedó muy sentado. Porque son procesos que quedan trancos muchas veces y que no se terminan de completar. Gente que va y que viene. FONCAP pasó de ser una empresa chiquitita que había menos de 10 personas o máximo 12 personas laburando hasta el 2009. Llegó José y explota. Consiguió fondos extraordinarios, unas partidas presupuestarias enormes, millonarias durante muchos años, eso hace que se generen muchísimos más programas, más desarrollo territorial. Eso genera que hubo mucho laburo de territorio y de política vinculada a las organizaciones políticas militantes de la época de José (Ottavis) que eso generó todo un gasto importante y una expansión a un FONCAP de 80 personas. Luego vino la gestión de Macri, que fue todo lo contrario. Se echó un montón de gente, se redujo muchísimo la planta, quedamos veintidós personas trabajando, incluyendo a la gente de maestranza y recepción, con un trabajo muy focalizado a la operación financiera y al trabajo financiero de las instituciones de microcrédito. Ya prácticamente sin hacer nada en lo que es materia de capacitación, asistencia técnica y de trabajo territorial. Y ahora se vuelve otra vez a querer hacer un enlace territorial fuerte, por supuesto por la dinámica de laburo de los gobiernos peronistas que son más de una impronta de trabajo en el territorio y de que el microcrédito como herramienta, la microfinanza como estructura vaya focalizada directamente al territorio. Eso es un poco lo que pasa con FONCAP.

Parte 2

Pregunta: ¿Cómo se vivió esa interna entre la JP y La Cámpora hacia adentro de la organización FONCAP? ¿Cómo afectó esto a la implementación del programa?

Bachella: -La orden institucional es que se laborara con todos y de la misma manera, es decir, FONCAP labura un curso en Salta, otro en Capital Federal y otro en Córdoba, por decirte un ejemplo, de la misma manera. Sin discriminaciones. Con los mismos materiales, los mismos recursos. No había discriminación de recursos. En ese sentido el programa estaba muy federalizado y muy bien llevado. Todas las provincias tenían la misma cantidad de recursos. Lo que sí sucedía era que en alguna provincia por algún contacto político pudiera tener algún curso más. O alguna interna local que hacía que alguna provincia tuviera algún curso más. Pero eso también pasaba en la provincia de Buenos Aires. Donde había cursos que eran de la JP y otros de La Cámpora. En el interior eso no pasaba, salvo en dos provincias: Salta y La Pampa, en donde hubo distintos cursos, en Salta hubo dos cursos y en La Pampa hubo dos cursos al principio y después hubo tres cursos. El de Santa Rosa capital que lo tenía La Cámpora, otro que lo tenía un espacio del peronismo de la provincia que estaba muy aliado al papá de quien era en ese momento presidente de FONCAP y después se sumo Victorica que era el curso que regenteaba, es decir que manejaba políticamente "Luchi" Alonso, actual Secretaria Parlamentaria en el Senado Nacional, mano derecha de Cristina. Esas fueron las dos provincias que tuvieron características. Después que pasaba: en algunas provincias había algún ruido interno que no se transmitía hacia arriba. Sino lo que se hacía era que sumaban distintos pibes de las localidades de la provincia para federalizar internamente el programa en cada provincia y eso hacía que la continuidad, la presencia de la gente sea casi nula. Por ejemplo en el curso de Posadas había 20 personas de Posadas y las otras 20 estaban distribuidas en la provincia. Entonces vos llegabas al curso y había 20 personas porque las otras no eran de ese lugar sino que se le habían otorgado a referentes de otras localidades de la provincia.

Desde el punto de vista institucional, el programa se daba de la misma manera. Con los mismos recursos, en ese sentido había una cuestión muy sana en ese aspecto. Desde el punto de vista político los ruidos eran permanentes. Vos ibas como auditor -o como coordinador en mi caso- a los cursos de la provincia y te decían: “bueno pero vos SOS de Ottavis”. Yo tengo grandes amigos, no tantos pero dos o tres compañeros del interior que somos amigos y me acuerdo que uno de ellos me preguntó: -“che y vos porqué sos de Ottavis? Por qué sos JP? Y yo le dije mirá, yo tengo una formación militante dentro del justicialismo históricamente y a mí el que me convoca a laburar y a militar intensamente después del proceso 2007 -2008 es José(Ottavis) y la base del peronismo es la lealtad en ese aspecto y yo como militante hasta diciembre de 2015 siempre fui parte del espacio político de José, del armado político de José, porque fue quien me convocó y quien me dio la posibilidad de crecer como militante y después también como una persona dentro de la gestión de las políticas públicas. Lo que me pasó es que yo entré desde la política a “Impulsores” a coordinar políticamente y a trabajar ese conflicto, que había que trabajarlo prolijamente, que era que los cursos del interior estaban en manos de La Cámpora y FONCAP estaba manejado y controlado políticamente por la JP. Había toda una contradicción ahí, todo un conflicto que se fue subsanando. El primer año no fue fácil, me acuerdo que una vez fui al curso de la Rioja y después hubo toda una opereta en mi contra que llegó a José y me quería rajarse, bah, no me quería rajarse pero decía, sáquenlo de ahí porque va a armar quilombo. Y fue todo por un asado. Me invitaron a un asado los compañeros que eran de La Cámpora y me preguntaron (esto fue marzo de 2012) “¿Y en 2015 quién va a ser el candidato?”. Y yo dije que para mí naturalmente el candidato iba a ser Scioli, porque es el que está posicionado de alguna manera para ser el candidato. Y bueno, me hicieron toda una opereta de que yo había hecho campaña para Scioli y que en realidad era un infiltrado, y bueno, lo que me terminó pasando es que me cansé de “Impulsores”. Me cansé de la dinámica de impulsores, y empecé a tener algunas diferencias con algunos directores de FONCAP, que trabajaban la parte política del programa, como Juan Ottavis (hermano de José), a quien quiero mucho, pero ya había cuestiones que no me cerraban y eso fue después de la derrota de 2013, y ahí es cuando yo dije que mi crecimiento iba por otro lado, por el lado de las

microfinanzas y microcréditos. Yo me quería formar como un trabajador de FONCAP. Y ahí abandoné un poco el territorio, como era el programa, un programa de desarrollo territorial fuerte y empecé a trabajar más la parte técnica de micro seguros, microfinanzas y microcréditos de FONCAP hasta los últimos días. Después fue todo un poco más complejo. El último año y medio de “Impulsores” fue bastante malo, en general. Ya se veía venir el declive. Había menos recursos y ya había surgido un nuevo actor que fue el programa EVA, “Emprendedores con Vocación Argentina”, que la idea estaba mejor trabajada y estaba más focalizada en perspectiva de género que de alguna manera fue la antesala de lo que después terminaron siendo espacios de formación de política de género y de lucha del espacio feminista que creció tanto en los últimos años. El EVA fue anterior a todo este proceso, o fue parte de ese inicio. Se hizo sólo en provincia de Buenos Aires y Salta, por definición del gerente general del aquel momento que era salteño, que es Emiliano Estrada. Era un lindo programa, estaba muy bien hecho. Había otra contención, había trabajadores sociales que trabajaban ahí con la gente, también había psicólogos. Y el programa se llevó puesto a “Impulsores”, como estrella de los programas de desarrollo territorial de FONCAP, por eso el programa el último año y medio bajó muchísimo. Se notaba que ya estaba en decadencia y no funcionaba porque estaba mal planteado. En un momento ya se había transformado en un programa que quería hacer directamente política o que le quería dar recursos a una organización política, que no está mal porque entiendo la lógica del armado que se planteó de un Estado presente y militante pero a la larga el programa estaba condenado a desaparecer porque no tenía posibilidades de sostenerse. Cuando la esencia del programa estaba bien porque lo que el programa proponía era una formación de chicos de 18 a 24 años, de los ni-ni. Chicos que no terminaron el secundario, con problemas de inclusión y con vulnerabilidades varias. Lo que hacía el programa era generarles un espacio durante casi seis meses de capacitación, formación. Con fuerte corte político pero que se podía sacarle la parte partidaria, darle una visión más técnica y desprenderlo del partidismo y la presencia permanente del kirchnerismo. El problema de impulsores es que se transformó en un programa kirchnerista para militantes kirchneristas. Por eso el programa perdió fuerza, el programa era indefendible, por eso se sacó. Y de hecho ahora que volvimos al

gobierno el programa no se volvió a instaurar porque el programa se desarma sin ese sustrato militante fuerte que tenía. Porque para ser un “Impulsores” sin esa esencia militante existen un montón de herramientas de política pública. Se volvió insostenible. Muchos recursos en una organización que en realidad su objeto no tiene que ver con eso. Si es importante el desarrollo del sector de los emprendedores para FONCAP, porque trabaja en el marco de la Economía Social y Solidaria pero el trabajo de FONCAP está muy focalizado en un intermediario que son las Instituciones de Microcrédito como sujeto de la política pública de FONCAP, que son las instituciones que tiene que desarrollar el sector del emprendedurismo. Así que bueno. Si, había rosca, había conflictos, que tratábamos que no llegaran a los territorios, que quedaran más en la esfera de arriba. Pero existían, claro. Hubo problemas con eso. Pero en definitiva el programa creo que falló porque la estructura estaba mal diseñada para una política pública que tenga continuidad y trascienda los límites políticos de un determinado gobierno.

- 2- Presentación general del Programa “Impulsores, de tu país, para vos.”
Tal como consta en la entrevista anterior, no existe documentación sobre el proyecto original del programa, por lo tanto, anexamos a continuación la documentación disponible correspondiente a la presentación general del programa al directorio de FONCAP.

PROGRAMA

Impulsores. De tu país para vos.

Impulso Argentino es una institución de carácter público-privado cuya misión es contribuir al desarrollo de las Microfinanzas en la Argentina, facilitando el acceso a servicios microfinancieros para microempresarios y/o pequeños productores en situación de vulnerabilidad social, a través de la transferencia de recursos, conocimientos y capacidades a instituciones intermedias.

Institución pionera de Argentina en materia de microfinanzas, ha financiado a más de 44.000 unidades productivas, capacitado y asistido técnicamente a más

de 3.000 instituciones alcanzando sus acciones a más de 170.000 destinatarios directos.

Históricamente las acciones de Impulso Argentino supieron orientarse al desarrollo acciones de financiamiento a través de la intermediación de instituciones sociales y/o del sector privado con el énfasis puesto principalmente en la autosuficiencia financiera de las instituciones.

Actualmente desde la órbita del Ministerio de Economía y Finanzas Públicas de la Nación Impulso Argentino amplía el enfoque de intervención acompañando las principales orientaciones del Estado Nacional en materia de financiamiento del trabajo y de las actividades productivas impulsando, dentro de la política económica, los instrumentos necesarios para consolidar la política de transformación económica y social de la Nación.

Ese nuevo enfoque implica el desarrollo de una política institucional recuperando la capacidad del Estado para promover una sociedad de trabajo para la inclusión, en el marco de una creciente y progresiva distribución del ingreso que supone también la democratización del acceso al crédito, al capital, a la tecnología, al conocimiento y al excedente económico. Desde una perspectiva donde las decisiones económicas se suscriben en el marco de las decisiones políticas y reconocen al mismo tiempo el pleno ejercicio de los derechos para todos y todas los habitantes del país.

Este nuevo enfoque supone recuperar el valor y el sentido la ECONOMÍA y del TRABAJO. Considerando que la generación genuina de riqueza pasa por el trabajo de las personas y no por la especulación financiera. Y como lo señalara recientemente nuestra Presidenta, asume la contundente vocación de la “inteligencia de las manos”: “Estoy convencida que el trabajo de las manos y el trabajo de las cabezas, de las neuronas, del conocimiento, va a signar todo el siglo XXI” .

Pensamos aquí en un enfoque que tienda a fortalecer y promover los lazos y valores de la solidaridad; que asume las múltiples dimensiones de la realidad de las personas, “altera” el orden de las prioridades, vuelve a poner en el

“centro” al Ser Humano con sus necesidades, sus deseos, sus anhelos y sus recursos. Se pone aquí en el centro de la preocupación a la VIDA y la manera en que ésta se reproduce. Esa complejidad que representa la realidad de las personas permaneció escindida, separada, tabicada y desde ya, desplazada y alejada del foco de importancia.

Asumiendo desde Impulso Argentino la vocación política, económica y social de facilitar los mecanismos para que todos los ciudadanos puedan tener un trabajo digno; sea este en relación de dependencia, o por cuenta propia.

Es por eso que se requiere volver a mirar, volver a aprender, volver a interesarnos por ver y saber que pasa con la vida cotidiana en su desenvolvimiento socio-económico y las dinámicas de las comunidades que se dedican a generar productos y/o servicios para su producción y/o reproducción de la vida.

En estas particulares dinámicas socio productivas consideramos que los jóvenes son un actor vital y, por lo tanto, la consolidación de políticas de promoción centradas en la juventud reviste un carácter estratégico para el desarrollo de nuestras sociedades. Al entenderlos como sujetos de derecho, las políticas de juventud deben ser acordes a la consecución de los proyectos vitales que ellos mismos elijan y persigan. Es así que este programa procura generar las condiciones a partir de las cuales los jóvenes puedan realizarse en cuanto tales y participar activamente en la configuración de la sociedad en la que viven.

Partiendo de esta concepción de la juventud, conviene entender también el momento histórico desde el cual impulsamos este programa. Durante los años 80 y 90, la política, en tanto espacio desde el cual transformar la realidad, había quedado subordinada a la economía, denigrándola hasta el punto de identificarla como una mera técnica de la administración.

Por su parte el sistemático achicamiento de las funciones del Estado en la vida cotidiana, enmarcado en las principales medidas macroeconómicas propuestas por los lineamientos identificados con el Consenso de Washington, contribuyó

también con el alejamiento paulatino de la confianza en la participación política como actividad transformadora de dicha cotidianeidad.

El triunfo del mercado, contribuía entonces más todavía a consolidar en los jóvenes esa visión de la política como algo sucio y feo; en donde solo la gente mala se metía para satisfacer sus intereses mezquinos y egoístas.

Los nuevos jóvenes emergentes de un sistemático proceso de debilitamiento social que se iniciaría con su etapa más dura hacia fines de los años setenta, pero que se consolidaría en profundidad terminados los noventa; distarían mucho en delante de la gloriosa juventud de antaño, que había sabido de su participación y acción cotidiana como la única y más legítima forma de comprometerse en la defensa de sus ideales y condiciones de vida.

A partir del año 2003 junto con la reconstrucción del Estado como organizador social, los jóvenes fueron recuperando y fortaleciendo progresivamente su visión de la política en tanto herramienta de transformación social. Desde entonces, ha cambiado significativamente su lugar y compromiso en la política porque lo que cambió no fue solamente el lugar de los jóvenes si no el de la política. Nuevamente esta volvió a ponerse en el centro de la discusión pública y se la recuperó como espacio desde el cual dirigir y construir la vida en comunidad.

Frente a ello, la juventud, por naturaleza más propensa a revisar el statu quo, comenzó a volcarse masivamente a las diversas prácticas que hacen de la política una herramienta útil y legítima para una sociedad más justa.

Es bajo estas premisas que a mediados de 2011 se llevó adelante una primera experiencia piloto del Programa “Impulsores. De tu país para vos”, que se propuso facilitar la expansión del microcréditos como una herramienta de gran potencialidad para el desarrollo y crecimiento de la micro y pequeña empresa, a lo largo de todo el territorio de la Provincia de Buenos Aires y la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, acercando a los jóvenes a circuitos y mecanismos que les permitan integrarse más efectiva y profundamente en el entramado local de las comunidades en las que residen, se buscó en 2011 la alternativa

de crear una línea crediticia específica para jóvenes microempresarios; teniendo en cuenta la situación de particular vulnerabilidad de esta población ante la realidad económico-productiva.

En este marco, y comprendiendo lo importante que es acompañar estas estrategias con un sólido y comprometido trabajo territorial que acompañe y de sustento técnico a cada una de las intervenciones en territorio, y apuntando a involucrar más aún a los jóvenes como actores protagónicos de este cambio de perspectiva en su relación con el desarrollo comunitario y las microfinanzas, se estableció como línea de trabajo la alternativa de capacitar a los propios jóvenes para que se constituyan en promotores del desarrollo económico, político, cultural y social de las comunidades en las que viven; formándolos en Jóvenes Promotores de las finanzas inclusivas y el desarrollo de la economía social y solidaria.

Para ello, se presentaron dos ejes fundamentales de intervención; el primero abocado a la formación y capacitación de jóvenes como promotores e impulsores de las microfinanzas inclusivas; y la creación de un área que pueda canalizar las diferentes alternativas y posibilidades de inclusión socioeconómica de los jóvenes impulsores; ya sea por la vía del autoempleo como así también en relación de dependencia vinculado con la formación alcanzada en el marco de los cursos.

El camino recorrido nos permite proyectar esta interesantísima experiencia más allá de las fronteras provinciales; con vistas a federalizar la cobertura territorial del programa a lo largo de todo el país. Se entiende que este camino, va en dirección de la profundización de un modelo nacional y popular que busca igualar las oportunidades reales y concretas de inserción social y económica de los sectores más vulnerables de nuestra sociedad, los jóvenes en este caso, asumiendo de la importancia de la capacitación y el acceso al crédito tienen un potencial e importante aporte para hacer en este respecto.

Dicha proyección, basada y fundamentada en el desafío de llegar así a cada una de las localidades, abriendo la convocatoria de la manera más amplia y democrática posible, implica necesariamente ampliar así los canales y

mecanismos de promoción y difusión del programa. Se propone entonces aprovechar la importante y variada afluencia turística de la Costa Atlántica Argentina; como un interesantísimo espacio en el que captar nuevos futuros impulsores.

La idea consiste en poder distribuir materiales informativos y promocionales, acompañando estos recorridos con diferentes juegos y ofertas culturales articuladas con diversos actores locales.

La alternativa es entonces poder darle continuidad, además de fortalecerlos a partir de esta nueva instancia federal, a los equipos técnicos que estuvieron trabajando en esta experiencia piloto inicial; para que puedan acompañarlos en su recorrida Impulsores egresados de esta primera experiencia piloto; y que puedan contar y compartir sus vivencias con los futuros aspirantes al programa.

"En el Foncap impera una visión federal, dado que pretendemos llegar a los lugares donde haya sectores vulnerables con el fin de trabajar con instituciones que están cerca de la gente para implementar programas de capacitación, fomentar el espíritu emprendedor y las microfinanzas como medio de ponderar el valor de salir adelante gracias al esfuerzo propio".

