

## **Del capital social al subsidio a la demanda: las orientaciones de la política social en la Argentina entre los 90 y 2000.**

María del Carmen Tamargo

[mctamargo@hotmail.com](mailto:mctamargo@hotmail.com)

<capital social><políticas sociales><desarrollo social>

### **1. Introducción**

La década del 90 ha sido un punto de inflexión significativo en los modos de concebir y gestionar la política social en la Argentina, a partir de instituir lo social como un campo específico sujeto de acciones en un intento de superar las prácticas tradicionales vinculadas al asistencialismo.

En esa década “lo social” -en términos de políticas públicas - dejó de ser “lo residual” de las políticas sociales universales (salud, educación) para iniciar un proceso de construcción de una identidad de todo aquello que no siendo salud y educación se clasificaba en el campo de la acción o asistencia social, para pasar a constituir el campo del “desarrollo social”.<sup>1</sup>

Esta construcción del campo<sup>2</sup> se evidenció a través de diversas acciones tales como la concreción de una institucionalidad propia, expresada en la creación de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación; y también a través de la profesionalización y tecnificación de lo social incorporando recursos de financiamiento, tecnologías y metodologías de diseño, gestión, monitoreo y evaluación innovadoras.<sup>3</sup>

Si bien es un hecho reconocido que esta década marca casi un antes y un después en el ámbito de las políticas sociales referidas al espacio específico del desarrollo social, este periodo no ha sido estático, muy por el contrario, durante los últimos quince años (los 90 y los inicios de la década del 2000) se produjeron tanto continuidades como rupturas y reorientaciones en la formulación e implementación de los programas sociales y en la concepción de la política social.

Partiendo de una perspectiva que rescata el aspecto dinámico de los campos sociales y rescatando la dimensión histórica de los mismos, este artículo se

---

<sup>1</sup> En 1995 se realiza la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social en la que se reconoce la importancia del desarrollo social y el bienestar de la humanidad.

<sup>2</sup> El concepto de campo en términos de Pierre Bourdieu implica la existencia de un espacio en el cual hay definida una estructura de posiciones y hay relaciones claramente definidas entre esas posiciones y un capital específico en juego.

<sup>3</sup> Esto refleja las contradicciones de un período en el cual se profundiza el proceso de exclusión social, económica y cultural iniciado con la dictadura militar.

propone realizar una periodización histórica a través del análisis del ciclo de vida de un programa social, identificando en cada periodo las reformulaciones y redefiniciones tanto de las orientaciones de la política social como de las relaciones entre los actores y las instituciones comprometidas en el campo de lo social.

Esta relectura de la política social a partir la historia de un programa permitirá esbozar algunas conexiones entre los cambios en el contexto político-económico, las formalizaciones conceptuales que se cristalizan en las ideas fuerza que orientan las acciones de la política social y la lógica de programación como un intento de respuesta a los problemas sociales emergentes.

## 2. Enfoque y alcances del análisis

Una premisa inicial para explicitar los alcances de este artículo es que su enfoque se posiciona en el plano de la operacionalización de los lineamientos de política, por lo tanto el énfasis está puesto en el análisis de las regularidades y las rupturas que se produjeron en el diseño de un programa con financiamiento externo, ya que este fue uno de los rasgos distintivos de esa década: el importante flujo de fondos proveniente de los organismos internacionales de crédito.

El relato de la historia del PAGV – Programa de Atención a Grupos Vulnerables, resulta significativo al menos por dos razones: en primer lugar porque este Programa iniciado con un préstamo BID (Banco Interamericano de Desarrollo) se mantuvo vigente desde 1996 hasta la actualidad, habiendo experimentado sucesivas reformulaciones y reorientaciones.

Es decir, este Programa puede ser considerado como una cuasi continuidad signada por cambios, rupturas y adaptaciones en el contexto de un período caracterizado por procesos políticos y económicos que tuvieron consecuencias inéditas en términos del deterioro de las condiciones de vida de los ciudadanos así como también crisis significativas en el plano político institucional.

Y en segundo lugar porque constituye el campo de experiencia profesional en el cual participé como equipo técnico en distintas posiciones que fueron cambiando como consecuencia de los cambios en las orientaciones de política y de los cambios de decisores políticos (cambios de gestión de gobierno) acontecidas en el período mencionado. Es decir que este análisis no constituye una mirada externa, sino que se realiza desde la perspectiva de un actor involucrado en el proceso, por lo tanto, esta es una apreciación situacional –en términos de Matus – construida a partir del papel particular que desempeñé en ese ámbito y momento histórico.<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> Matus señala que “cada actor tiene un puesto de juego y observación en la realidad que le facilita ver algunas cosas y le oculta otras.....La explicación de un actor no dice cómo *es* el mundo sino como lo *ve*”.

### **3. El Programa de Atención a Grupos Vulnerables – PAGV**

Este Programa inicia su etapa de diseño (preinversión) en el mes de febrero de 1996 enmarcándose en las directrices del Plan Social diseñado por el gobierno argentino.

Contó con el financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) por un monto total de US\$ 60.000.000., de los cuales US\$ 5.000.000 correspondían a recursos de cooperación técnica no reembolsable en moneda nacional.

#### **3.1 Objetivos**

Se propuso como objetivo contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales y mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos (mujeres jefas de hogar, jóvenes, ancianos y discapacitados) y los núcleos de población indígena del país a través de la implementación de un modelo de gestión participativo a nivel local, la articulación con iniciativas comunitarias basado en el fortalecimiento de los organismos locales públicos y de la sociedad civil.

#### **Los objetivos específicos iniciales del Programa fueron:**

- Institucionalizar Procesos de Planificación Participativa (PPP) como mecanismo de solidaridad y estimulación de demanda de servicios sociales por los grupos meta del Programa, de movilización y articulación de actores sociales locales en la promoción, preparación y ejecución de Planes Barriales (PB), Planes Multibarrales (PMB) y de los proyectos en comunidades indígenas.
- Fortalecer la capacidad operativa y gerencial de los organismos participantes de los gobiernos provinciales y municipales, de la sociedad civil y de las comunidades indígenas para la gestión eficiente de los Planes respectivos.
- Mejorar la capacidad de la Secretaría de Desarrollo Social y organismos de gobierno nacional, provincial y municipal para focalizar la asignación de recursos de sus programas sociales a la población más necesitada.

#### **3.2 Dimensionamiento y focalización**

El dimensionamiento del Programa respondía a la necesidad de convalidar tanto un nuevo modelo de gestión como las tipologías de atención a grupos vulnerables elegidos, como un esfuerzo piloto.

Se preveía ejecutar en barrios de los 29 departamentos seleccionados del país, pertenecientes a ocho aglomerados urbanos caracterizados por la incidencia de problemas de empleo y niveles de pobreza estructural : Gran Tucumán, Gran San

Juan, Santa Fé, Gran Rosario, Gran Córdoba, Corrientes, Gran La Plata y Gran Buenos Aires. Seleccionando además las provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa para la implementación del componente destinado a población indígena.

La meta física esperada era atender a aproximadamente 90.000 personas consideradas como beneficiarios directos (alrededor del 40% de los grupos objetivos de las áreas seleccionadas), en un plazo de cuatro años.

### **3.3 Componentes**

**a)** Componente de Viabilización del Acceso a Servicios Sociales- VASS: consistía en apoyar la entrega de servicios sociales que respondieran a necesidades básicas, formar habilidades de la población meta e incrementaran su capital social. El modelo de gestión buscaba fortalecer la capacidad de los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil de coordinar sus acciones, y la habilidad de la comunidad de participar activamente en la gestión del desarrollo social de su zona.

Para ello se realizaba en cada barrio seleccionado un Proceso de Planificación Participativa (PPP): generación de diagnóstico participativo, realización de Talleres de Planificación Participativa, y preparación de proyectos, Planes Barriales y Planes Multibarriales, contando con el apoyo de las ODA (Organizaciones de Apoyo) a las instituciones postulantes en la preparación de los proyectos.

Los Planes Barriales – con junto de proyectos resultantes del consenso entre actores a partir del Proceso de Planificación Participativa - incluían la ampliación o introducción de intervenciones sociales, así como la articulación y complementación de servicios con otros programas sociales . También incorporaba actividades de apoyo a la gestión de las OE (organizaciones ejecutoras Los Planes Barriales contaban con un Comité de Seguimiento Local que se constituía en la instancia de monitoreo y evaluación participativa del programa.

**b)** Componente del Fortalecimiento Institucional: SISFAM: consistía en la elaboración e implantación del Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de los Programas Sociales (SISFAM).

El SISFAM permitiría la identificación y priorización de las familias más pobres y vulnerables desde una perspectiva familiar y territorial que mejoraría la identificación y selección de beneficiarios para los programas sociales focalizados.

**c)** Componente de Atención a la Población Indígena - CAPI: destinado a fortalecer la capacidad de gestión operativa de las organizaciones indígenas de base y de apoyo, así como de los organismos gubernamentales vinculados con el tema y al apoyo de pequeños proyectos.

### **3.4 Modelo de gestión del PAGV**

A partir de un modelo de gestión participativo, integral y descentralizado el Programa buscaba priorizar acciones que permitieran dar respuesta a las necesidades de los grupos vulnerables y promover sus capacidades y las de las instituciones que los representaban o que orientaran su trabajo a ellos.

### **El programa se fundamentó en los siguiente ejes :**

- focalización en todas las fases del proyecto;
- integralidad de las acciones, evitando, en la medida de lo posible, ejecutar de manera aislada proyectos sectoriales (salud, educación, trabajo, etc.) o por grupos (mujeres, jóvenes, ancianos, etc.);
- sostenibilidad de los proyectos apoyados;
- trabajo combinado entre asistencia y promoción social;
- apoyo al fortalecimiento de las capacidades institucionales locales;
- modelo de gestión descentralizado : trabajo con municipios y organizaciones de la sociedad civil.
- coordinación con otros programas públicos y privados para potenciar su acción;
- difusión e información de la oferta y los resultados del Programa, aportando así a su transparencia y a su impacto;
- definición de un modelo innovador para la atención de los GV.

Es importante señalar que tanto el Componente SISFAM como el CAPI tuvieron una independencia de gestión respecto de la Unidad Ejecutora Central del PAGV cuya responsabilidad era la ejecución del Componente de Viabilización de Acceso a Servicios. El SISFAM fue ejecutado por el SIEMPRO – Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales – y el CAPI por el INAI - Instituto Nacional de Asuntos Indígenas.

De modo tal que el análisis se centrará en el Componente de Viabilización de Acceso a Servicios Sociales ya que este constituía el diseño innovador en términos de gestión asociada y quedó instalado y visualizado como “el Programa PAGV” tanto en el nivel central como en los territorios en los que se lo implementó.

## **4. La historia del PAGV: continuidades y rupturas**

Analizando el ciclo de vida del PAGV desde el enfoque estratégico se pueden reconstruir los ejes conceptuales que orientaron la definición de la política, identificar los actores relevantes en cada momento del periodo analizado y su posicionamiento, identificar los para qué y para quienes de los programas, las modalidades de intervención en lo social, como aspectos relevantes para avanzar en la caracterización del campo de lo social en un periodo histórico concreto.

Es posible diferenciar cuatro periodos en los que el PAGV experimenta cambios en sus objetivos, destinatarios y modalidades de intervención.

Los cuadros siguientes enumeran de manera sintética los principales cambios y regularidades observadas en algunas dimensiones sustantivas como lo son:

- las ideas fuerza predominantes,
- los objetivos asignados al Programa,
- los actores involucrados,
- el modelo de gestión y las prestaciones,
- las metas físicas y el financiamiento.

Periodo	Ideas fuerza	Objetivos	Actores	Modelo de Gestión Prestaciones	Metas	Monto del préstamo
<b>1994-1997</b>	<p>Focalización pobreza por NBI y por ingreso.</p> <p>Eficacia y eficiencia en el uso de los recursos</p> <p>Desarrollo de capital social.</p> <p>Fortalecimiento de la sociedad civil.</p> <p>Gestión asociada entre estado y sociedad civil.</p> <p>Participación comunitaria.</p>	<p>Mejorar las condiciones de vida de las mujeres jefas de hogar, jóvenes, ancianos, discapacitados e indígenas de los grandes aglomerados urbanos, a través del acceso a servicios y el desarrollo de capital humano y social.</p> <p>Poner a prueba un modelo de gestión basado en la planificación participativa y la gestión asociada entre el estado (nacional y local) y las organizaciones de la sociedad civil</p>	<p>Secretaría de Desarrollo Social (SDS) BID.</p> <p>Equipo técnico.</p> <p>Gobiernos locales.</p> <p>ONGs de apoyo técnico.</p> <p>OSC organizaciones comunitarias.</p>	<p>Diseño: proceso de planificación participativa con OSC, ONG de apoyo técnico y municipio.</p> <p>Ejecución: Gestión asociada: planes barriales.</p> <p>Descentralización de la administración de los fondos por proyecto a cargo de las OSC y el municipio.</p> <p>Monitoreo participativo: comité de seguimiento local.</p>	<p>Meta Total den cuatro años 90.000 beneficiarios.</p> <p>Inicio de la ejecución octubre de 1997.</p>	<p>U\$S 60.000.000</p> <p>A ejecutar en 4 años.</p>

<b>1998-1999</b>	Sin cambios	Sin cambios.	SDS. BID. Equipo técnico. Gobiernos locales. ONGs de apoyo técnico. OSC organizaciones comunitarias.	Sin cambios.	Sin cambios.  Meta alcanzada	Sin cambios.
	Etapa inercial (cambios de funcionarios y continuidad de las acciones)					
<b>Periodo</b>	<b>Ideas fuerza</b>	<b>Objetivos</b>	<b>Actores</b>	<b>Modelo de Gestión Prestaciones</b>	<b>Metas</b>	<b>Monto del préstamo</b>
<b>2000-2001</b>	<p>Generación de ciudadanía.</p> <p>Universalismo selectivo.</p> <p>Acceso a derechos sociales universales.</p> <p>Promoción de un ingreso ciudadano universal.</p>	<p>Promover ciudadanía a través del acceso a un derecho universal como lo es la educación.</p> <p>Promover el protagonismo de la mujer como agente multiplicador.</p>	<p>Ministerio de Desarrollo Social. (MDS)</p> <p>BID.</p> <p>Equipos técnicos.</p> <p>Gobiernos Provinciales.</p>	<p>Se discontinúa la línea de intervención de Planes Barriales.</p> <p>Subcomponente Jefas de Hogar: subsidio económico de \$150 a mujeres jefas de hogar para completar su educación primaria o secundaria.</p> <p>Se ejecutan “proyectos socialmente relevantes” básicamente orientados al cuidado de los niños en el periodo que las madres acuden a la escuela.</p>	<p>El subcomponente Jefas de Hogar alcanzó a cubrir a aproximadamente 5.000 mujeres.</p> <p>Y el subcomponente Planes Barriales alcanzó aproximadamente 15.000 beneficiarios directos.</p>	<p>Sin cambios.</p> <p>No se incrementa el préstamo.</p> <p>Prórroga de 12 meses.</p>

Periodo	Ideas fuerza	Objetivos	Actores	Modelo de Gestión Prestaciones	Metas	Monto del préstamo
<b>Enero 2002-abril 2003</b>	<p>Emergencia alimentaria, ocupacional y sanitaria.</p> <p>Contención de la situación de exclusión social.</p> <p>Garantizar la asistencia alimentaria, el acceso a la salud y la educación.</p> <p>Transferencias monetarias a los sectores excluidos del mercado de trabajo.</p> <p>Focalización en la pobreza por ingreso.</p>	<p>Mejorar las condiciones de vida de los hogares cuyos ingresos los colocan por debajo de la línea de pobreza.</p> <p>Garantizar el acceso a la salud y educación de los niños, jóvenes de hasta 19 años y el control de salud de las embarazadas.</p> <p>Promover la organización y participación comunitaria.</p> <p>Promover el desarrollo de capacidades personales y comunitarias.</p>	<p>MDS.                      Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales.                      BID.                      Equipos técnicos.                      Gobiernos Provinciales.                      Gobiernos locales.                      ONGs de apoyo técnico.                      OSC.</p>	<p>Se discontinúa la línea Jefas de Hogar y se transfieren estas beneficiarias al Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados.</p> <p>Se decide finalizar la ejecución residual del PAGV original en un plazo de 6 meses.</p> <p>Se diseña el Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano/ Programa Familias por la Inclusión Social, basado en dos componentes: el Componente de Ingreso y el Componente de Gestión Asociada. Se establecen contraprestaciones de salud y educación.</p>	<p>Meta total en dos años 460.000 familias beneficiarias. (aproximadamente 1.000.000 de beneficiarios).</p> <p>90 planes de actividades (conjunto de proyectos comunitarios).</p> <p>Meta alcanzada en el periodo:                      145.000 familias e 18 provincias y 73 municipios:</p> <p>26 planes diseñados</p>	<p>U\$S                      389.000.00                      0 ejecutar en 2 años.</p>

<p><b>Mayo 2003</b></p>	<p>Tres planes sociales:  Seguridad alimentaria  Desarrollo local y economía social  Familias</p>	<p>Promover el desarrollo de capacidades para el desarrollo local, la cultura emprendedora como estrategia de mejoramiento de las condiciones de vida de la población en situación de pobreza.</p>	<p>MDS.                  BID.                  Equipos técnicos.                  Gobiernos Provinciales.                  Gobiernos locales.                  ONGs de apoyo técnico.                  OSC.</p>	<p>Continúan ambos componentes, reforzando en el componente de Gestión Asociada los contenidos vinculados a la economía social y los emprendimientos productivos.</p>	<p>Meta alcanzada:                  275.000 familias beneficiarias.                   26 planes diseñados</p>	
-------------------------	---	--	---	---	---	--

¿ Qué nos dicen estos cuadros? En primer lugar – y tal como lo señalamos en el inicio – evidencian la dinámica de un campo en la medida que se producen reorientaciones y redefiniciones, se mantienen ciertos intereses en común entre los actores, sobre todo los que hacen a la constitución y permanencia del campo, y se advierten discontinuidades abruptas en algunos casos como consecuencia de las determinaciones de otros campos (subordinación del campo de lo social a lo económico y a lo político) y en otras como consecuencia de disensos “teórico-conceptuales” en torno a la política social.

#### **4.1 El período 1994-1997**

El primer periodo es el que transcurre entre 1994- 1997., analizando las ideas fuerza que orientaron la formulación y diseño del PAGV se advierte que este recoge algunos conceptos emblemáticos de las reflexiones y producción de conocimiento en el campo de las políticas sociales de ese periodo, tales como: capital social, participación comunitaria y fortalecimiento de la sociedad civil.

Sin duda puede decirse que el concepto dominante era el de capital social, concebido como “constructible”, en el sentido de que se podía generar, promover, fortalecer esas relaciones sociales de confianza y ayuda recíproca como activos económicos importantes en las vidas de los individuos y las comunidades. El empoderamiento de los sectores excluidos a partir del desarrollo de sus capacidades de organización se constituía en una estrategia de alivio y superación de la pobreza.

Fortalecimiento de la sociedad civil, gestión asociada son conceptos que aparecen asociados a la idea de eficientizar y transparentar el uso de los recursos.

Estas son premisas centrales en el diseño del Programa y lo son porque relejan, por un lado la retracción de la participación activa y directa del Estado basada en un diagnóstico que apuntaba sobre su capacidad de gestión y transparencia y la necesidad de eficientizar su acción.

Y por otro lado, indica la impronta de los organismos internacionales de crédito que desempeñan un rol fundamental en esta etapa. Esta es una etapa de fuerte endeudamiento externo, parte del cual se destina al financiamiento de la política social, a través de los organismos multilaterales de crédito, fundamentalmente Banco Mundial (BIRF) y Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Específicamente en el campo de las políticas sociales este financiamiento externo aplicable a programas de alivio y superación de la pobreza extrema (NBI), se propone optimizar el uso de los recursos aplicados a lo social, acompañado de una fuerte tecnificación expresada en la incorporación de metodologías de diseño, gestión y evaluación de programas sociales y también acompañado de orientaciones de política que privilegiaban la descentralización, la focalización, el desarrollo de capital social, el fortalecimiento de la sociedad civil y formas de gestión asociada entre la sociedad civil, los beneficiarios y el Estado en el contexto de la fuerte retracción de este último de sus roles tradicionales

El PAGV en su diseño recoge y cumple con todas estas premisas, pero se advierte que en términos de la focalización es el primer programa que en ese periodo introduce un criterio diferente: no focaliza por NBI sino que construye “un índice de problemas de empleo”.

En esta década y con más fuerza a partir del 97 empieza a hablarse de la nueva pobreza resultado de los procesos de desocupación y precarización laboral, aparece una nueva figura “los nuevos pobres o pobreza emergente”.

Esto representa un dato fuerte ya que hasta el momento los programas seleccionaban las áreas geográficas de intervención a partir de los datos del Mapa de la Pobreza en la Argentina, elaboración resultante de la utilización del Índice de Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) que dominó la escena en términos de ser la herramienta que permitió aplicar la idea de la focalización (versus universalismo) a las políticas sociales.

Algunos datos permiten ilustrar esta situación: la pobreza por NBI descendió entre 1980 y 1991 del 27,7% al 19,9% y nueva pobreza crece entre 1980 y 1991 del 2,5% al 6,9% la desocupación y 5,8% al 8,6% la subocupación. Esos valores sufren un crecimiento significativo en 1995, en ese año la desocupación asciende al 16,6% y la subocupación al 12,5%.<sup>5</sup>

#### **4.2 El período 1998-1999**

Los años 1998- 1999 son casi una etapa inercial en el campo de las políticas sociales donde se producen cambios de funcionarios pero no se alteran las orientaciones de la política. Esta etapa coincide con los dos últimos años del gobierno menemista en los cuales los temas dominantes de la agenda pública estaban vinculados a la corrupción y ausencia de transparencia en todos los ámbitos de la gestión de gobierno. El PAGV continúa su ejecución según su diseño original, evidenciándose ya en ese momento problemas en el flujo de fondos por restricciones del presupuesto nacional que comenzaron a marcar dificultades en el cumplimiento de las metas del Programa. Este modelo casi artesanal de abordaje de las situaciones de pobreza empieza a ver sus límites.

Un dato interesante en relación a un actor pocas veces tenido en cuenta es el referido a la continuidad del equipo técnico original conformado en 1996 a lo largo de estos dos periodos.

#### **4.3 El período 2000-2001**

Entre los años 2000 – 2001 el PAGV – tal como lo muestran los datos de la tabla - experimenta su primer reformulación significativa. Dos aspectos son centrales en esta reformulación: por un lado un posicionamiento teórico que discute la pertinencia y alcances de la focalización y por otro una revisión de los procesos de transferencia de acciones y responsabilidades a las

---

<sup>5</sup> INDEC: datos publicados de los Censos Nacionales de Población 1980 y 1991, y de la Encuesta Permanente de Hogares, onda octubre, años 1980, 1991 y 1995.

organizaciones de la sociedad civil, revalorizando el rol del Estado como organismo rector de la política social.

Se parte de un diagnóstico cuestionador de la década anterior en el que se critica fundamentalmente : la fragmentación de los programas sociales, la excesiva burocracia, la manipulación política de los programas y beneficios sociales, la corrupción administrativa, los elevados costos de transacción (numerosas intermediaciones) que arrojaron como resultado una “política social ineficaz”.

El PAGV refleja estos cambios de posicionamiento a través de la reformulación de un aspecto del Componente de Viabilización de Acceso a Servicios Sociales que habilitaba - en los marcos del contrato de préstamo vigente- la creación de una línea de intervención destinada a mujeres y jóvenes. Así surge el Subcomponente “Jefas de Hogar” como modo de intervención social orientado a fomentar el acceso a los servicios sociales universales (educación) y la generación de ciudadanía a través del acceso a estos bienes y servicios universales.

Este subcomponente revalorizaba el rol y protagonismo de las mujeres jefas de hogar con hijos a cargo a partir de reconocer y garantizar su acceso a un derecho universal como lo es la educación. Por ello propone el completamiento de la educación primaria y secundaria de las mujeres, para lo cual provee un subsidio económico mensual de \$150.

Otro aspecto saliente es que se sustituye el vínculo directo con el nivel local, centrando la negociación y acuerdos para la implementación del programa en el nivel provincial.

El universalismo selectivo es el criterio que sustituye en el PAGV a la focalización de los beneficiarios. No se alteran los criterios iniciales de selección en términos de problemas de empleo pero si cambios en la selección de las provincias en las cuales este nuevo Subcomponente se aplicó.

En términos de la operatoria y los arreglos institucionales que la hacían posible, se diluye el rol de los municipios y mucho más el de las organizaciones de la sociedad civil, realizándose transferencias de fondos en forma directa a las provincias para la ejecución del nuevo Subcomponente.

El componente original del PAGV – los Planes Barriales – es desfinanciado quedando en una situación agónica de ejecución residual, implicando esto no solo el desconocimiento de convenios suscriptos sino también la discontinuidad de los mecanismos de seguimiento de la ejecución de las acciones y del uso de los fondos todavía aplicados a dicho componente. El equipo técnico original es desarticulado y reemplazado en un porcentaje significativo.

Estos cambios se producen en el contexto del cambio de gestión de gobierno: asume el gobierno de la Alianza que concitó la fe y el entusiasmo en la ciudadanía en términos de hacer posibles los anhelos de justicia, transparencia

y mejora de la situación económica que ya había comenzado a mostrar el rostro más profundo de la desocupación y de la ruptura el sistema productivo.

Los datos de la Encuesta Permanente de Hogares colocaban para el 2001 en un 18,3% la desocupación y en un 16,3% la subocupación.<sup>6</sup> Es decir se produce un aumento significativo de la pobreza, fundamentalmente de la pobreza por ingresos, como resultado de la creciente desocupación subocupación. En los documentos internos y en los discursos ya no se habla de alivio y superación sino de “lucha contra la pobreza”.

Este período se caracteriza además por una fuerte retracción del financiamiento externo, no se generan nuevos préstamos aplicados a lo social sino que en general se mantienen los préstamos vigentes sin que se produzcan cambios significativos en sus orientaciones, excepto en el caso del PAGV .

Esta es una etapa de un fuerte viraje en lo institucional, ya que la Secretaría de Desarrollo Social es transformada en Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente. Este intento institucional de fortalecer el campo del desarrollo social no tuvo demasiado frutos ya que, por el contrario experimenta una fuerte fragmentación interna en la definición y aplicación de políticas en diversas Secretarías de Estado que fueron presas de la puja y disputa política entre los distintos partidos integrantes de la Alianza gobernante y también de disensos en términos teórico conceptuales en relación con el destino y orientación de la política social. Esto quizás explique que solo el PAGV haya experimentado cambios frente a la continuidad del resto de los programas con financiamiento externo que estaban en la órbita de otras Secretarías en el ámbito del Ministerio.

En este período se inicia y profundiza la discusión en ámbitos académicos y políticos, sobre la necesidad de avanzar hacia la creación de sistemas de “ingreso ciudadano”, y aparecen los primeros atisbos de programas de ingreso (Plan Solidaridad, Componente Jefas de Hogar del PAGV).<sup>7</sup>

La magnitud de la pobreza parece poner en duda la eficacia de las respuestas generadas desde lo social. En un documento de la Unidad de Financiamiento Internacional (2001) se dice:

“La situación social actual de agudización de la pobreza ha dejado fuera de escala a los programas sociales que fueron pensados como respuestas posibles a esa problemática. La magnitud del proceso de empobrecimiento determinó la emergencia de fenómenos de desprotección social que, además de cristalizar aún más la extrema pobreza estructural, afectó a otros grupos sociales que, sin haber estado insertos en el universo de la pobreza comenzaron a sufrir el deterioro de sus condiciones de vida y a verse comprometidos por la precariedad y la inestabilidad para mantenerse y reproducirse.”

---

<sup>6</sup> INDEC: EPH, onda octubre 2001.

<sup>7</sup> Vale la pena señalar que entre 2000 y 2003 se presentaron tres proyectos de Ley en el ámbito parlamentario cuyo propósito era establecer un ingreso ciudadano: Proyectos Cafiero, Carrió, Neri.

Y en relación con una política orientada a la provisión de un ingreso ciudadano se advierte:

“estas propuestas también coinciden en la necesidad de eliminar o reducir a su mínima expresión las intermediaciones actualmente existentes en el manejo de los fondos destinados a las políticas sociales, procurando que estos alcancen de la manera más directa posible a sus beneficiarios finales.

Lo que aparece como corolario central de estos documentos de trabajo disponibles es la introducción de alguna forma de subsidio para los jefes de hogar desocupados, impulsando de forma rápida y simple una lógica de transferencia directa y en efectivo de recursos, que alivie la situación de indigencia.

Sin embargo, desde nuestra perspectiva, resolver y contener en forma ágil y rápida la situación de indigencia es un imperativo de este momento, que solo tiene sentido si se contemplan estrategias de contención y superación de la pobreza en su globalidad y heterogeneidad. Las familias indigentes seguirán siendo pobres aún con el aporte de un ingreso mínimo ciudadano. El desafío consiste no solo en abordar la heterogeneidad (los distintos niveles de pobreza) sino la multidimensionalidad de este problema, que no se agota en la disponibilidad de recursos económicos sino en el acceso y ejercicio de los derechos que remuevan los procesos de exclusión social.”

#### **4.4. El período 2002-2003**

El período que transcurre entre enero de 2002 - abril de 2003 está precedido y condicionado por los acontecimientos de diciembre de 2001 que termina prematuramente con el gobierno de la Alianza e instala un gobierno de transición a partir de la implementación de los mecanismos constitucionales previstos para situaciones de acefalía.

Los datos del cuadro muestran una nueva reformulación del PAGV, casi podría decirse que se asiste a la formulación e implementación de un nuevo Programa bajo el paraguas de un préstamo existente, a cuyo amparo se produce una significativa reingeniería de préstamos existentes sub ejecutados con el propósito de acompañar las decisiones del gobierno nacional en la emergencia.<sup>8</sup>

Efectivamente este período está dominado por la emergencia social y por la necesidad de diseñar respuestas rápidas y contenedoras de la fuerte conflictividad social. El alivio y superación de la pobreza así como la lucha contra la pobreza, de las etapas anteriores son sustituidos por la envergadura de la emergencia.

Hay un viraje significativo en la orientación de la política social, que podría sintetizarse en la necesidad de implementar respuestas concretas y efectivas,

---

<sup>8</sup> Los siguientes préstamos ceden al PAGV 50 millones de dólares cada uno para constituir los 207 millones de aporte BID a la formulación del programa de ingreso: BID 1031-OC-AR Empleabilidad de jóvenes; 1059 OC-AR Gestión ambiental Matanza Riachuelo; 1060 OC-AR Reforma Educación Superior; 1068 OC-AR GAU); 1134 OC-AR Reforma sector Agua Potable; y 1164 OC-AR Reforma y Desarrollo de Municipios.

que a través de mecanismos simples lleguen en forma directa – sin intermediación – a los destinatarios.

Surge el primer programa masivo de transferencias monetarias: el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD), que se implementa desde el Ministerio de Trabajo, destinado justamente como su nombre lo indica a atender situaciones de falta de ingreso en los hogares provocada por la desocupación.

En ese marco en el ámbito del Ministerio de Desarrollo Social se formula el Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano – IDH bajo el Préstamo PAGV. Esta reingeniería del préstamo es el resultado del acuerdo de apoyo de los organismos internacionales de crédito al Plan de Emergencia del Gobierno Nacional, <sup>9</sup>encontrando de ese modo un mecanismo más ágil que la negociación de nuevos préstamos para atender la conflictiva situación social.

El cuadro muestra la consolidación de la estrategia de la provisión de un ingreso o subsidio monetario<sup>10</sup> como transferencia directa a las personas y como respuesta a la situación de pobreza por ingresos. Los datos de la onda de mayo de 2002 indicaban un 21,5% de desocupación y un 18,6 de subocupación.<sup>11</sup>

Es ilustrativo del deterioro de la situación social y económica de la población, el cambio de escala del PAGV en tres aspectos: el alcance geográfico nacional, la meta física a alcanzar y el monto del financiamiento.

Nuevos y viejos actores convergen en la implementación del Programa de Ingreso para el Desarrollo Humano cuya denominación comunicacional fue Programa Familias por la Inclusión Social. Aparece el Consejo Nacional de Coordinación de Programas Sociales vinculado a través de al utilización del SISFAM como herramienta técnica para la selección de los beneficiarios del Familias. Este es un punto central ya que es retomar el vínculo con un componente del préstamo original que se había autonomizado y significa para el organismo financiador un factor de transparencia (en oposición a la imagen clientelar del PJyJHD) en la identificación de los beneficiarios.

El SISFAM se convierte en la herramienta de “focalización”, ya que el Familias estaba destinado a la población con ingresos por debajo de la línea de pobreza que no recibía ningún tipo de subsidio económico del estado. Esto redujo la franja de potenciales beneficiarios del Familias básicamente a las familias indigentes, con al menos un hijo menor de 19 años, excluida del mercado formal de trabajo, que no estaba recibiendo el PJyJHD.

Y entre los viejos actores vuelven a tener participación los municipios ya que la envergadura y alcance del Programa requería la descentralización operativa en

---

<sup>9</sup> El gobierno declara la emergencia alimentaria ocupacional y sanitaria, lo cual se traduce en una extensión del Plan JyJHD a un número mayor de beneficiarios que el pensado originalmente, la prioridad presupuestaria para el Programa de Emergencia Alimentaria y la creación del Remediar.

<sup>10</sup> Puede encontrarse un antecedente. aunque bajo un formato diferente – de transferencia monetaria en el Programa Trabajar diseñado y ejecutado en los 90.

<sup>11</sup> INDEC: EPH, onda mayo de 2002.

la provincia y los municipios. También se incluye a las organizaciones de la sociedad civil dado que el Programa recupera parte del diseño original del PAGV en lo referido a la gestión asociada y a la necesidad de generar contención y promoción de capacidades individuales y comunitarias (capital social) también en la emergencia. Se constituye un nuevo equipo técnico que recupera la experiencia técnica de profesionales que habían transitado por el PAGV en distintos momentos, a la vez que incorpora a profesionales con experiencia en gestión de programas tanto en Desarrollo Social como en otros ámbitos de gestión pública.

El Familias se constituye entonces en un programa de ingreso focalizado, no universal, que implementa dispositivos técnicos transparentes para la selección de los beneficiarios, desencadena procesos de organización y participación comunitaria, en el marco de un diseño institucional basado en la coordinación vertical y la integración horizontal del conjunto de actores con responsabilidad en lo social.

Este Programa se diferenció del PJyJHD fundamentalmente por concebir el subsidio monetario para las familias como una contribución para la protección y cuidado de los niños y adolescentes. Es en sentido un “proxi” de la asignación familiar por hijo, y no un sustituto de salario. Por ello, el subsidio se compone según un criterio de equidad al ser incremental por número de hijos en el hogar. Prioriza el lugar de la mujer ya que la constituye en la titular del subsidio y las actividades propuestas desde Gestión Asociada están fuertemente dirigidas a potenciar sus capacidades.

En el contexto de la crisis económica, política y social, la falta de credibilidad en la capacidad de gestión del estado por parte de los organismos internacionales de crédito, hace que se establezcan cláusulas contractuales que significaron serios obstáculos en la ejecución. Los requerimientos de contratación de auditorías externas permanentes de la ejecución de los fondos, significó una puja de intereses y conflictos entre los decisores políticos, los equipos técnicos, los oferentes y el organismo financiador, que implicaron demoras y suspensión, que complicaron fuertemente la ejecución y el cumplimiento de metas.<sup>12</sup>

A partir de mayo de 2003 se inaugura una nueva etapa de gobierno constitucional. Los datos del cuadro no indican cambios en el diseño del Familias – PAGV sino más bien diversos intentos de hacer convergentes los componentes del Programa con los nuevos lineamientos de política. Predomina una lógica de abordaje territorial y la idea de planes aparece como intento de sustitución de la lógica programática de los 90

A un año de gestión todavía se manejan diferentes alternativas respecto del futuro del Programa. En los primeros meses se veía casi exclusivamente la potencialidad del Componente de Gestión Asociada en su contribución a la

---

<sup>12</sup> En términos de Bourdieu estas disputas reflejan que en el campo social como campo de luchas los actores involucrados tienen en común un cierto número de intereses fundamentales, todo aquello que está ligado a la existencia misma del campo. Una especie de complicidad básica, un acuerdo entre los antagonistas acerca de lo que merece ser objeto de lucha, y que a su vez preserve la existencia del campo.

promoción de la inserción productiva de las personas. Esto mereció algunas reorientaciones en los contenidos de algunos de los proyectos de desarrollo de capacidades incluidos en los proyectos comunitarios (Planes de Actividades). Más adelante se advirtió que desde el Componente de Ingreso y su propuesta de control de contraprestaciones de salud y educación se podía establecer un nexo con uno de los Planes enunciados pero aún no formulados: el Plan Familias, y luego se visualizó la posibilidad de que este aspecto más las acciones de prevención y promoción de la salud y educación del Programa podían constituirse en la base para el diseño de dicho Plan.

Se limitó la incorporación de nuevos beneficiarios al Programa, y se advierte una arena de tensión (aún sin definición) en relación con la definición política acerca de los programas, planes de ingreso, que oscilan entre el ordenamiento de lo existente hasta el diseño de un ingreso ciudadano universal.

## **5. A modo de cierre**

El aporte de este análisis basado en la periodización histórica de los últimos quince años es poder reflejar a través del ciclo de vida del préstamo PAGV - Programa de Atención a Grupos Vulnerables, de su permanencia y resistencia, el fuerte viraje en las orientaciones de la política social que puede expresarse sintéticamente como “la transición del capital social al subsidio a la demanda” : ya que comienza en 1996 al amparo de las ideas fuerza de inicios de la década, atravesó la sustitución de la focalización por el universalismo selectivo del período 2000-2001; se re direccionó en la emergencia hacia la prestación de un subsidio económico y continúa ejecutándose en la actualidad manteniendo esta prestación e intentando adecuarse a las nuevas orientaciones de política.

Parece advertirse que los límites de cada campo – en este caso lo social - se definen y redefinen históricamente, así como también sus relaciones con los demás campos lo que implica una interrogación permanente acerca de los límites de la autonomía relativa de cada uno de ellos: en este caso se hace evidente la subordinación creciente de la política social a la política económica.

Por último, esta lectura situacional - como se aclarara en el inicio - instala la potencialidad de la reconstrucción socio -histórica para la comprensión de procesos complejos y obviamente abre la posibilidad de continuar indagando e intentando responder a nuevas preguntas.

Estas recurrentes reformulaciones y reorientaciones parecen haber acompañado los cambios del contexto, del nivel institucional, de la política de endeudamiento y del posicionamiento de los organismos financiadores, por lo tanto, en esta línea podría profundizarse el análisis acerca de -por ejemplo- cuales han sido sus consecuencias en relación con las posibilidades de acumulación de experiencia institucional, de la calidad de las prácticas institucionales, de la institucionalidad de la política social, de la definición de la agenda de lo social, así como también preguntarnos acerca de las brechas entre los posicionamientos teóricos, los diseños, los modelos de gestión y los

resultados o impactos sobre las condiciones de vida de los sujetos de la política.<sup>13</sup>

## **6. Bibliografía**

1. NACIONES UNIDAS: "Informe de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social", Copenhague, Dinamarca, 1995.
2. BOURDIEU, Pierre: "¿Qué significa hablar? Economía de los intercambios lingüísticos". Editorial Akal. Madrid. 1985.
3. BOURDIEU, Pierre. "Sociología y Cultura", Editorial Grijalbo, México, 1990.
4. GUTIERREZ, Alicia: "Pierre Bourdieu: las prácticas sociales", Centro Editor de América Latina, Buenos Aires, 1994.
5. MATUS, Carlos: "Chimpancé, Machiavello y Gandhi. Estrategias Políticas", Fondo Editorial Altadir , Caracas, Venezuela, 1995.
6. HUERTAS, Franco: "El método PES. Entrevista con Carlos Matus", Ecuador, 1993, mimeo.
7. Documento de Proyecto PAGV, BID 1021 OC-AR, 996 SF-AR, Washington, 1998. (documento interno).
8. Contrato de Préstamo Ómnibus, BID- Ministerio de Desarrollo Social de la Nación, Buenos Aires, 2002. (documento interno).
9. Documento de Proyecto del PAGV- Ingreso para el Desarrollo Humano, Ministerio de Desarrollo Social, 2002. (documento interno).
10. ROVERE, Mario; SIEDE, Mario: "La Agencia Social", Unidad de Financiamiento Internacional, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires, 2001, mimeo.
11. DIAZ MUÑOZ, Ana Rita: "Políticas sociales focalizadas y desarrollo local: aportes desde la práctica y desde la visión de los actores", Buenos Aires, 2002, mimeo.

---

<sup>13</sup> Un agradecimiento especial a Mario Siede quien alentó y enriqueció este escrito, discutiendo ideas y aportando reflexiones desde su propia práctica e inserción en este campo.