

Panel ¿Qué hacen los gerentes sociales?: prácticas gerenciales en la formulación e implementación de programas de lucha contra la pobreza

## **Problemas, límites y oportunidades en los procesos de transformación de programas sociales masivos<sup>1</sup>**

**Sergio Raúl Ilari**

### **1. Introducción**

El proceso de transformación de programas, en tanto una de las diversas formas que adopta el cambio organizacional, genera una etapa en donde se acrecienta el nivel de incertidumbre entre los participantes. Un proceso de cambio implica reacomodamientos y reposicionamientos que modifican o cristalizan nuevas relaciones de fuerzas, con ganadores y perdedores, por lo cual, se exacerban los temores y cada actor estará sumamente alerta frente a los movimientos producidos.

Por diversas razones, un momento especial para el cambio es el que se desarrolla en los primeros meses de una nueva administración. Por una parte, en la región es habitual que un nuevo gobierno se encuentre con la necesidad política de aclarar que todo lo que se hace es producto de su gestión. Si la gestión anterior marcó la impronta de sus líderes en los programas de gobierno, darle continuidad a los programas implica, en términos políticos, otorgarle un espacio de legitimidad al viejo gobierno, darle cierta presencia al actor precedente, manteniendo en la opinión pública la idea de que “éste es el programa de ....”. Por otra parte, generalmente los primeros meses de una nueva gestión encuentra con alto nivel de legitimidad a los equipos de gobierno, lo cual facilitará la gestión del proceso y el logro de los resultados esperados.

Algunos de estos cambios son sólo de carácter marginal, pero en otros casos, el proceso se desarrolla con la intención de modificar sustancialmente la acción. En estos casos consideramos que estamos frente a un proceso estratégico de transformación, que llevará a modificar no sólo las acciones y los bienes o servicios que brinda, sino también sus objetivos y fines. Respecto de ellos, nos preguntamos, ¿cómo se desarrolla el proceso de reformulación? ¿Se realizan las prácticas que desde perspectivas prescriptivas suelen recomendarse para el diseño de programas, tal como la lluvia de ideas, los listados de problemas, las priorizaciones, la definición correcta del problema seleccionado, los cuadros de doble entrada, el análisis de ventajas e inconvenientes de cada alternativa? ¿De qué manera se comportan los actores implicados? ¿Qué límites se presentan a los actores para la reformulación de los programas?

La temática que nos ocupa ha sido abordada en la bibliografía, especialmente desde los campos de la administración general, la administración pública y el análisis de política pública. La variada bibliografía existente no siempre ha sido clara en diferenciar si con ella se intenta hacer una explicación de la realidad tal cual es o si se trata de generar recomendaciones de tipo prescriptivo, a fin de explicitar la manera más adecuada de actuar en un proceso de cambio. Vamos a intentar centrarnos en la primera perspectiva, la de carácter explicativo. Siguiendo a Richard Hall, entendemos que estas transformaciones organizacionales son expresiones de procesos políticos “donde los factores estructurales y los arreglos de poder desempeñan papeles claves en la inhibición del cambio y la innovación“(1996: 217). Acerca del estudio de los procesos de análisis y selección de alternativas,

---

<sup>1</sup> Un trabajo anterior que nos sirvió de base para elaborar esta ponencia es Ilari: 2005.

consideramos que es adecuada la denominada “teoría de la papelera”. Desde esta base, John Kingdon (1995) describe el proceso de generación de alternativas y el establecimiento de agendas en el sector público atendiendo a la vinculación de las corrientes de los problemas, las propuestas alternativas y los eventos políticos.

Para responder los interrogantes planteados, presentamos información sobre una reciente experiencia de transformación del Plan Vida, en la provincia de Buenos Aires, Argentina. La particularidad del caso seleccionado es que se trata de la transformación de un programa social alimentario masivo, en un contexto de crisis, en donde el problema alimentario estaba fuertemente incorporado en la agenda pública.

Nuestro trabajo describe el origen del proceso de transformación, teniendo en cuenta tanto sus condicionantes inmediatos, como la incidencia del marco de crisis social de Argentina. Luego comentamos la puesta en práctica y virtual fracaso de la experiencia de subsidio directo denominada “Vale Vida”. Dado que nuestro eje está constituido por el proceso inicial de elaboración de los programas, la narración del caso se centrará en ese momento particular, más que en los procesos de implementación, ejecución, monitoreo y evaluación. Posteriormente narramos el proceso de definición de las líneas estratégicas de una nueva versión del programa, el cual se desarrolló con un debate importante de propuestas alternativas.<sup>2</sup> Finalizada la narración del caso, se analiza la información atendiendo a cómo se fue modificando la concepción del problema, las diferentes alternativas analizadas y el marco político que le dio base. Un último apartado le hemos dedicado a comentar algunas lecciones que consideramos se desprenden del caso.

## 2. Reseña de la experiencia<sup>3</sup>

### 2.1 El primer cambio: del “Plan Vida” al “Vale Vida”

Desde su creación a mediados de 1994, el Plan Vida se constituyó en el principal programa asistencial del gobierno de la provincia de Buenos Aires<sup>4</sup>. Este programa nutricional se gestionaba en sus inicios desde el Consejo de la Mujer, el cual pasó posteriormente a denominarse Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano. Los dos consejos tuvieron por presidenta honoraria a la esposa del gobernador, la Sra. Hilda (Chiche) González de Duhalde.

**El Plan Vida** tenía por beneficiarios a mujeres embarazadas, nodrizas y niños hasta su ingreso a la escuela, localizados en barrios con necesidades básicas insatisfechas. Sus acciones consistían en la entrega diaria de leche, con refuerzos semanales y mensuales de huevos y cereales. Para su distribución, las instituciones sociales de cada barrio elegían mujeres voluntarias que, entre otros requisitos, no debían ser militantes políticas y tener experiencia en gestión social. Se promovía que la trabajadora vecinal o “manzanera” distribuyera los alimentos (en total se distribuían 3 millones de litros de leche por semana), pero además, que cumpliera la función de crear un vínculo entre los beneficiarios y los centros de salud, a fin de que se llevaran a cabo los controles médicos necesarios. En 1998 se

---

<sup>2</sup> La información de base se obtuvo con la realización de quince entrevistas, la revisión de información periodística y de documentación interna del Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires.

<sup>3</sup> Una versión más completa de este relato lo publicamos en Ilari: 2005.

<sup>4</sup> La provincia de Buenos Aires participa con el 32 % del P.B.I. nacional y concentra el 38 % de la población argentina (13.700.000 habitantes, según censo 2001). En términos comparativos presenta mejores tasas de esperanza de vida y escolaridad que el promedio de Argentina. Pero por otra parte, concentra en términos absolutos la mayor cantidad de personas con necesidades básicas insatisfechas del país (2.100.000 personas).

fusionó el Plan Vida con un programa de menor alcance y en algunos distritos la creación de este vínculo quedó en manos de “la Comadre”. En el 2002 existían 30.400 manzanas, 7.500 comadres y más de un millón de beneficiarios. Junto a las estrategias de distribución de alimentos y control de salud, existía un tercer eje de acción dirigido a la promoción comunitaria, materializado en acciones de formación de redes de capacitación y generación de proyectos comunitarios. En el ámbito institucional, la etapa de ejecución de acciones del Plan Vida se desarrollaba con la participación de los gobiernos locales. Aunque cuestionado en ocasiones por haber tenido un liderazgo muy personalizado, por constituir una nueva expresión del modelo clientelar o por su limitada racionalidad técnica<sup>5</sup>, sin lugar a dudas este programa mantuvo durante varios años un alto nivel de participación voluntaria y de legitimidad política.

En diciembre de 2001, el gobernador de la provincia pasó a ser Ministro del Exterior de la Argentina, por lo que asumió el vicegobernador, el Ingeniero Agrónomo Felipe Solá. Este nuevo mandatario, ex Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación durante el gobierno de Menem, no llegaba al gobierno en un contexto favorable. Por el contrario, en ese momento se desarrollaba el período de mayor conflictividad social de los últimos años de la Argentina, dada la protesta popular por el despojo de las cuentas bancarias que tenían todos los ahorristas y los niveles alarmantes de desocupación y pobreza. Esta situación llevó a la renuncia del presidente De la Rúa en el mismo mes de diciembre de 2001. Argentina vivía un período en el que las tendencias al empobrecimiento y al aumento de la desocupación que caracterizaron las últimas décadas eran cada vez más fuertes. De tener un 38% de la población bajo la línea de pobreza en octubre de 2001, pasó a tener un 57% en octubre de 2002. A su vez, la desocupación que en octubre de 2001 era del 18.3%, pasó al 21.5 % en mayo de 2002, alcanzando su máximo histórico.<sup>6</sup> Con respecto a la desnutrición, aunque Argentina es el quinto exportador mundial de alimentos, estudios de los años 90 detectaban que alrededor del 15% de los niños menores de dos años presentaban retraso crónico de crecimiento. También se observaba que el 50% de los niños en situación de pobreza tenían anemia a causa de la baja ingesta de hierro, pero los casos de desnutrición grave no eran superiores al 3%. Los mayores problemas de desnutrición se observaban en las provincias del norte del país. Pero ahora se sumaba, debido a una devaluación de la moneda que superaba el 300%, un aumento sostenido en los precios, lo que repercutía fuertemente en la canasta básica alimentaria, siendo la población pobre la gran perjudicada. (CESNI, 2002).

El gobierno de Solá sólo tenía asegurado un año de duración, dado que a principios de 2003 se debían realizar nuevas elecciones nacionales y provinciales. Sin embargo, Solá no asumió el papel continuista y de bajo perfil que suelen ejercer los vicegobernadores ante la necesidad de completar un mandato<sup>7</sup>. En su discurso de asunción expresó su decisión de desarrollar una reforma importante en el gobierno provincial: “Voy a plantear a esta legislatura y al pueblo de la provincia de Buenos Aires todas las reformas que sean necesarias para la refundación de un estado provincial moderno, eficiente y con poder real para mejorar la vida de los bonaerenses. Para eso hay que a trabajar intensamente en una profunda reforma y será el pueblo bonaerense quien tenga la última palabra”.<sup>8</sup>

---

<sup>5</sup> En una investigación que realizamos en 1999 observamos que el programa carecía de un diseño adecuado, al no disponer de objetivos claros, ni de metas cuantificadas o línea de base establecida, ni de tiempos de ejecución. A su vez, las actividades de capacitación de las trabajadoras vecinales eran claramente insuficientes para el papel que debían desempeñar en los barrios, dado que con sólo participar en un taller de capacitación de dos días, ya iniciaban el trabajo. En los barrios seleccionados no se detectaron acciones relacionadas con el eje de promoción comunitaria (Ilari, 2002).

<sup>6</sup> en [www.indec.gov.ar](http://www.indec.gov.ar)

<sup>7</sup> Cabe tener en cuenta que en la interna del partido Justicialista previa a las elecciones de 1999, Solá y Ruckauf (el gobernador anterior) se encontraban enfrentados en líneas políticas divergentes.

<sup>8</sup> Asamblea Legislativa del 3 de enero de 2002

Solá convocó al sociólogo Mariano West para que gestionara dos áreas centrales de la política social de su gobierno: trabajo y asistencia social. Mariano West había sido intendente del Municipio de Moreno, uno de los municipios de la segunda corona del Conurbano Bonaerense que concentra los mayores niveles de pobreza en términos relativos. Además, había sido también Ministro de Acción Social del Gobierno Provincial diez años atrás.

En febrero de 2002 se estructuró formalmente el nuevo Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (MDHT), con lo cual West pasó a concentrar bajo su órbita organismos que durante los últimos diez años habían sido independientes (el Ministerio de Trabajo, el Consejo de la Familia y Desarrollo Humano y el Consejo del Menor). Estos tres organismos se transformaron en Subsecretarías del nuevo Ministerio. El viejo Consejo de la Familia, desde donde se gestionaba el Plan Vida, quedó dividido formalmente en dos subsecretarías: la de Coordinación Operativa, más vinculada a la gestión, y la de Políticas Socioeconómicas, vinculada a la planificación, capacitación y comunicación. Para administrar esta subsecretaría estratégica de Políticas Socioeconómicas, West convocó a equipos técnicos de alto prestigio, entre ellos a uno de los principales referentes nacionales de la temática de las políticas sociales.

La situación del Plan Vida era bastante crítica en ese momento. Ante la falta de recursos, ya en los dos años previos se habían dejado de hacer capacitaciones y encuentros de trabajadoras vecinales. Esta situación se agravó en los últimos meses de 2001, pues ante la profundización de la crisis socio-económica, el gobierno no podía pagar a sus proveedores, por lo que se fue dejando de entregar los alimentos secos. Sólo se siguió proveyendo leche, aunque limitando su distribución a un litro por beneficiario, cada dos días. El Ministro analizó esta situación en reuniones en las que participaban dos de sus cuatro subsecretarios (el de Coordinación Operativa y el de Políticas Socioeconómicas), los dos directores provinciales, algunos funcionarios de menor jerarquía, asesores y una senadora provincial.

En un marco definido de “urgencia” se analizó la posibilidad de reformar el programa. Tanto las autoridades como los miembros de segunda línea de este gabinete coincidían en que se debía transformar la concepción del programa. El nuevo equipo de gobierno consideraba que era necesario un cambio de concepción en los programas sociales, “de tener “beneficiarios”, a considerarlos “sujetos de derecho”. Siguiendo esta línea de análisis, una alternativa que llegó a discutir el gabinete fue la de volver a desarrollar una transferencia directa a grupos de familias, tal como lo había hecho diez años atrás el Programa PAIS, también bajo la gestión de Mariano West.

El Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) se implementó en la provincia de Buenos Aires entre 1990 y 1992, durante la gobernación de Antonio Cafiero. Mariano West, en aquel entonces Ministro de Acción Social, fue su principal impulsor. A fines de 1992 existían 6.900 comedores multifamiliares subsidiados, 3.100 grupos con proyectos de autoabastecimiento y 490 microemprendimientos productivos promovidos por el programa (Gras, Hintze y Neufeld, 1994: 197). El programa dejó de existir el 1992, al iniciar la gestión Eduardo Duhalde como gobernador de la provincia, quien a los dos años de gestión creó el Plan Vida.

No se consideró posible instrumentar inmediatamente esta alternativa de transferencia directa a grupos de familias, dado que los padrones del Plan Vida no estaban organizados por “grupos de familias”, sino

por “beneficiarios”. La posibilidad de cambiar la base de información era impensable, dado el tiempo que requería. Por lo tanto, consideraron que sólo era posible la transferencia a cada mujer beneficiaria, tal como se hacía con el reparto de alimentos.

Otra alternativa analizada en ese momento fue la de transferir los recursos a los municipios para que ellos efectuaran la compra de alimentos. Una publicación oficial explica la razón por la que se desechó la propuesta: “nuestro permanente contacto con los Intendentes nos confirmó que ellos enfrentaban los mismos problemas que la provincia. Y en muchos distritos esto se veía agravado por la falta de oferentes, dada la situación que generó la interrupción en la cadena de pagos.” (MDHT, 2002).

El armado de estas propuestas era a la vez analizado en reuniones del Ministro con el gobernador de la provincia, Felipe Solá, quien por su anterior puesto en el gobierno nacional, conocía muy bien el sector productivo alimentario. Con una fuerte limitación para la compra de alimentos y siendo la transferencia de subsidios una alternativa que complacía al equipo del Ministerio y al gobernador, surgió la idea de agregar a la entrega de la leche un bono que reemplazara los alimentos secos y los huevos distribuidos con anterioridad. Una ventaja adicional que se le encontró a esta propuesta era su rápida implementación y el tipo de impacto que podía producir al dinamizar la microeconomía barrial. Felipe Solá explicó en uno de los actos de lanzamiento que con este programa “se logrará más vida comercial, habrá más compras a minoristas y contribuirá a la dignidad de cada madre, porque podrá elegir qué comprar, cuándo y dónde”.<sup>9</sup>

¿Cómo funcionaba la nueva modalidad del programa? La Tarjeta Social Bonaerense “Vale Vida” se instrumentaba a través de una tarjeta o bono que recibían los responsables adultos inscritos en el Plan Vida, a excepción de los beneficiarios de otros subsidios, como por ejemplo los planes de empleo. Cada familia beneficiaria recibía a través de la Manzanera la ración de leche que estaba fijada anteriormente, pero dejaba de recibir las prestaciones semanales y mensuales (huevos y cereales). A cambio de ello obtenía mensualmente un talonario de “Vale Vida” por un valor de 20 “patacones”<sup>10</sup>. Cada vale llevaba impreso su valor e indicaba el nombre del responsable y su número de documento. Los “Vale Vida” también eran distribuidos por las manzaneras y se podían utilizar para comprar alimentos básicos de la canasta familiar en cualquiera de los negocios minoristas del barrio adheridos al sistema, siempre presentando el documento de identidad. También fueron aceptados por la mayor parte de los hipermercados.

Respecto de las trabajadoras Vecinales, el Vale requería un trabajo adicional. Uno de los documentos de difusión expresa que “además de estas funciones operativas y conociendo sus capacidades, estamos convencidos que las trabajadoras vecinales se transformarán en una pieza clave para el buen funcionamiento del sistema. Podrán colaborar con los usuarios de los “Vale Vida” en el control de los precios, identificando los negocios que ofrecen las mejores ofertas y detectando a los comerciantes que no cumplen con las pautas establecidas.” (MDHT, 2002a, p. 3).

Los actores comprometidos con la nueva propuesta consideraban que el cambio no sólo era operativo, sino que implicaba una profunda transformación en la orientación de las políticas sociales provinciales. El era considerado por los equipos de gobierno como una manera de dejar la política del “reparto de cosas” y pasar a una política de Ingreso, a una política de promoción del desarrollo local”. La idea del subsidio monetario a la demanda a través de bonos y dirigido a las familias no era nueva en

---

<sup>9</sup> Diario N.C.O., La Matanza, 30 de enero de 2002:

<http://www.ncodiario.com/diarios%202002/22%20Enero%202002/2427/2427%20paginas/09%20pagina.htm#arriba>

<sup>10</sup> “El Patacón” fue un título público que por problemas financieros emitió el gobierno de la provincia de Buenos Aires. Se utilizó en el período 2001 –2003 y mantuvo la paridad 1 a 1 con el peso argentino.

Argentina. Dos experiencias recientes, las de las provincias de Mendoza y Jujuy, eran reconocidas por el equipo de gobierno como modelos similares de acción.<sup>11</sup> Una de las Direcciones mantenía una relación permanente con estas dos provincias a través de reuniones periódicas a fin de prevenir las principales dificultades.<sup>12</sup>

Aprobada la propuesta del Vale Vida, el proceso de preparación técnico– administrativa previa a la ejecución de programa<sup>13</sup> también se desarrolló en el marco de la “urgencia” y en menos de un mes se comenzó a distribuir el Vale.

El lunes 21 de enero de 2002 se efectuó el lanzamiento del Vale Vida, para lo cual se convocó a los 51 Intendentes Municipales de la provincia que gestionaban el programa. En dicho encuentro, realizado en la capital de la provincia, la ciudad de La Plata, se les informó de la nueva modalidad del Plan. Allí, el ministro West afirmó que “con este nuevo programa se duplica el valor en alimentos que se entregaba a los beneficiarios del Plan Vida.”<sup>14</sup> Por otra parte, expresó que era necesario trabajar conjuntamente con los intendentes porque, para que este sistema pudiera enfrentar las dificultades que todo cambio genera, necesitaba del compromiso de los jefes comunales. También resaltó la importancia de las Trabajadoras Vecinales para el éxito del programa, ya que se transformarían en una pieza clave para el monitoreo del sistema en terreno, aportando sugerencias para mejorarlo a través del conocimiento que ya tenían de los beneficiarios y sus barrios.<sup>15</sup>

La transformación del Plan Vida en el nuevo Vale Vida se desarrolló en una etapa de crisis económica muy profunda. En el mismo momento en que se implementaba la nueva propuesta, Argentina declaraba su “Emergencia Alimentaria Nacional”.<sup>16</sup> Mediante este mecanismo se asignaron recursos adicionales de la nación a las provincias “destinados exclusivamente a la asistencia alimentaria de la población, tanto en la modalidad de entrega de alimentos como de distribución de boletas, vales o bonos canjeables por alimentos”.<sup>17</sup>

## 2.2 La interrupción del Vale

El 28 de enero de 2002 comenzó la primera entrega de los Vale Vida simultáneamente en los cincuenta y un municipios que participaban del programa. Los problemas de gestión no tardaron en aparecer. Desde el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo ya se esperaban problemas con el padrón de beneficiarios. Concretamente, 75.000 personas no aparecían correctamente identificadas (8% del total). Este problema podía deberse a que los datos no habían sido cargados en el sistema y/o a que dichas personas ni siquiera tenían el Documento Nacional de Identidad, siendo este último caso un problema

---

<sup>11</sup> La provincia de Mendoza estaba implementando desde junio de 2001 el denominado “Vale Más”, gestionado por el Ministerio de Desarrollo Social y Salud. La distribución se hacía bimestralmente y tenía un valor de cincuenta pesos (US\$ 50) en sus inicios. Jujuy, por su parte, había iniciado la transferencia de boletos en diciembre de dicho año. Se trataba de gobiernos ejercidos por distintos partidos políticos (en Jujuy, el Justicialista y en Mendoza, la Alianza UCR- FREPASO).

<sup>12</sup> A inicios de los 90, también se había desarrollado un programa nacional similar, el Bono Solidario, el cual tuvo sólo ocho meses de continuidad. De cualquier manera, esta experiencia no fue analizada como antecedente por el equipo de gobierno. El Bono Solidario también estaba dirigido a reemplazar un programa masivo de entrega de alimentos, gestionado por un gobierno anterior. Pero la suerte del Bono no fue buena, al ser fuertemente cuestionado por su muy escasa cobertura (Documento base del Programa PAIS, provincia de Buenos Aires, inédito, 1991) y por el escándalo político que desató su distribución indiscriminada (Estela Grassi, 2002, pág.15).

<sup>13</sup> Denominamos a este proceso “de implementación” siguiendo a Enrique Saravia (1991).

<sup>14</sup> <http://www.poloneutro.com.ar/archivo/n028/interesgral.htm>

<sup>15</sup> <http://www.nuevaera.com.ar/2002/01/22/prov/np01.htm>

<sup>16</sup> Decreto 108/02 del 15 de enero de 2002.

<sup>17</sup> Cuarta cláusula del Modelo de convenio utilizado entre la nación y las provincias, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional.

que no tenía resolución inmediata. Pero los problemas también surgieron por el número descomunal de devoluciones de Vales<sup>18</sup>. En la segunda entrega de los Vales ya con algún nivel de depuración del padrón, hubo un 17% de devoluciones. Esto implica que recibieron en esa oportunidad aproximadamente 11.000 devoluciones para procesar. La base de datos que tenía el programa (el Plan Vida), distaba de ser una fuente confiable de información.

Este problema operativo, generó conflictos permanentes, los cuales se materializaban especialmente en los niveles locales de gobierno, quienes se encontraban también sobrepasados ante la crisis. La distribución de dinero requería de un sistema más riguroso que la tradicional entrega de alimentos. Un funcionario precisa que “el Vale comprometía mucho más a los gobiernos locales con un trabajo mucho más complejo que el anterior, pues les llegaban valores. También aportaban a la demora en las entregas de los Vales la recepción irregular de los fondos del Estado Nacional y la propia gestión del Banco Provincia.

En general, las manzaneras no fueron grandes aliadas del cambio. Los funcionarios veían que muchas no colaboraban lo suficiente en el momento de la ejecución del Vale, aunque formalmente se les solicitaba ser activas en el monitoreo del sistema (por ejemplo, controlando que los comercios de los barrios aceptaran el Vale al valor establecido). Está claro que el rol de manzanera disminuía un poco, se minimizaba... se tendía a desarmar un poco esta relación de dependencia establecida entre la manzanera y su grupo, con lo cual hubo un frente de conflicto. La entrega de mercadería permitía cierta flexibilidad en la distribución, lo cual asignaba un papel importante al intermediario encargado de distribuirla, pues éste podía hacer excepciones o distribuir a su criterio los alimentos sobrantes. En comparación con la operativa anterior, el bono era visto como algo rígido, dado que cada uno de ellos tenía impreso el nombre del beneficiario.

Esta situación se daba en un marco político en el cual las trabajadoras vecinales, en general, habían desempeñado un papel proclive a sostener el poder territorial del “duhaldismo” en la provincia de Buenos Aires. La conductora histórica del programa, Hilda “Chiche” Duhalde, no es que tuviera en ese momento un rol pasivo, sino que por el contrario era parte del gobierno Nacional. Uno de los funcionarios recuerda que “su mensaje permanente era “al Plan Vida no me lo toquen”.<sup>19</sup> El Vale tuvo así una relación poco amigable nada menos que con la presidente del Consejo Coordinador de Políticas Sociales de la Argentina, quien era a su vez, esposa del presidente de la nación.

Con el paso de los meses, los conflictos fueron estallando por todos lados. Los problemas que existían se acrecentaban, pero a la vez, aparecían nuevos problemas. Entre ellos, los fuertes incrementos en los precios de la leche durante los primeros meses de 2002, mayores al 50%. Esto llevó a que los fondos destinados al Vida se gastaran casi en su totalidad en la leche y faltaran recursos para el Vale.

La situación de rechazo y de crítica desde el propio Partido Justicialista implicaba para el gobernador un costo político importante al poco tiempo de iniciar su gestión. A lo largo de todo este período, el gobernador seguía desde muy cerca la gestión del programa, dado que le llegaban los reclamos de los gobiernos locales y por otra parte temía que aparecieran en la provincia casos de desnutrición aguda, tal cual empezaban a aparecer en otras jurisdicciones del norte del país. Mientras se desarrollaba la tercera entrega del Vale, en mayo de 2002 comenzó la puesta en práctica en toda Argentina del primer

---

<sup>18</sup> El talonario se devolvía cuando, por distintas razones, no se podía entregar al beneficiario.

<sup>19</sup> Entrevista 5

programa de subsidio a jefes de hogar desocupados.<sup>20</sup> Esto fue visto, especialmente por el gobernador, el ministro West y su equipo más cercano, como una oportunidad para interrumpir la entrega de los Vales. En este marco, la idea era complementar el plan Jefas y Jefes con la política de economía social, capacitación, organización y creación de los Consejos Locales Económico-Sociales. Dado que estas acciones llevarían algunos meses de preparación, consideraron que de manera transitoria se continuaría con la entrega de leche y en la medida de lo posible, con el suministro de alimentos secos, tal como se desarrollaba en el anterior Plan Vida. Por otra parte, el contexto económico de Argentina ya se encontraba con un nivel de inestabilidad más bajo. Algunos funcionarios del propio ministerio no estuvieron de acuerdo con esta decisión, dado que lo veían un retroceso. Pero el Vale había tenido más críticos que defensores en su etapa de ejecución. Uno de los funcionarios señala “en aquel momento pensaba que dejar el Vale era una cosa terrible. Volvimos locos a los municipios y a la gente ... ¿para que sólo dure cuatro meses?”.<sup>21</sup>

### **2.3 El proceso de análisis de nuevas alternativas: entre la Política Socioeconómica y la Política Alimentaria.<sup>22</sup>**

*El objetivo era pasar de un Ministerio “repartidor de cosas” a uno “promotor de desarrollo local”<sup>23</sup>*

*“Pero de golpe se corrió la agenda y nos encontramos reformulando el Plan Vida”<sup>24</sup>*

El marco contextual era ahora algo más estable, dada entre otras cosas la sensible reducción de la vulnerabilidad de amplios sectores carentes que se había logrado a través del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. En este marco, el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (MDHT) volvió a distribuir alimentos secos y con ello se reinstaló, en abril de 2002, la modalidad tradicional del Plan Vida. Pero esta situación se consideraba transitoria.

A partir del fracaso del Vale se empezó a desarrollar en el gabinete ministerial un proceso sumamente rico en análisis de alternativas. La discusión en el Gabinete no estaba focalizada en la reforma del Plan Vida, sino en llevar adelante una “nueva política socioeconómica, de todo el gobierno de la provincia de Buenos Aires” (MDHT, 2002c). Esto era algo previsible, dado que la incorporación inicial de especialistas en economía social, de alguna manera mostraba interés por transformar la orientación del Ministerio y dejar de ser un organismo “repartidor de cosas”. El Plan Vida durante esta etapa de análisis aparecía sólo en un lugar secundario de la discusión y por momentos se llegó hasta a poner en duda su continuidad.

Con el objeto de analizar sobre bases concretas las alternativas de acción que podría desarrollar el Ministerio, uno de los asesores elaboró un primer documento de uso interno denominado *Ante la Crisis*, el cual fue distribuido en el mes de abril. Según el Subsecretario de Política Socioeconómica,

---

<sup>20</sup> El Plan Jefas Jefes de Hogar Desocupados se materializa con el pago de 150 pesos (actuales U\$S 50). En sus inicios eran también letras de tesorería del gobierno nacional. Los beneficiarios deben ser personas desocupadas y además tener hijos menores de 18 años de edad.

<sup>21</sup> Entrevista code 4, 1

<sup>22</sup> A fin de presentar con mayor claridad las propuestas analizadas hemos modificado los nombres que se les asignó a cada una de ellas. La propuesta que denominamos “Política Socioeconómica”, en realidad era conocida internamente como “Seguridad Alimentaria”.

<sup>23</sup> Entrevista 12

<sup>24</sup> Entrevista 1



este documento constituyó “nuestro marco fundacional”. En el documento se establecía la necesidad de superar “las políticas sociales asistenciales, que siguen reproduciendo la pobreza y han mostrado su inviabilidad e ineficacia, sustituyéndolas por una política socioeconómica integral...” (MDHT, 2002c). En cuanto propuestas de acción, se establecía la creación de una red de instituciones de Banca Social y de un fondo de inversión para dotar de capital de trabajo inicial a algunos de los nuevos emprendimientos y actividades de bien común. (MDHT, 2002c, p. 7). A su vez, se expresaba la necesidad de implementar un programa sistemático orientado a alcanzar un piso de supervivencia de todas las familias bonaerenses y se puntualizaba una serie de acciones alternativas o complementarias tal como la reducción del costo de la canasta básica, el trueque de créditos fiscales por alimentos, las huertas, la organización de ferias, etc. Siguiendo esta línea de trabajo, posteriormente el equipo formuló una propuesta más concreta denominada “Plan Bonaerense de Desarrollo Económico – Social”.

La introducción de la temática del desarrollo local y regional en el Ministerio de Desarrollo Humano generó una relación conflictiva con los funcionarios del Ministerio de la Producción. Estos últimos entendían que se producía una superposición, dado que en el ámbito de su Ministerio existía desde dos años atrás una Dirección Provincial de Microempresas y Desarrollo Regional. Esta relación llegó a ser calificada por la prensa regional como una “dura disputa” que llevó a “cortar el diálogo entre los Ministros”.<sup>25</sup>

Entre los meses de mayo y junio, las reuniones del gabinete del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo siguieron produciendo alternativas de gestión. El equipo coincidía en que la idea no era reformular un programa social, tal como se había hecho con el cambio del “Plan Vida” al “Vale Vida”, sino que ahora el objetivo pasaba a ser el de generar una transformación más profunda, integral y flexible, donde lo alimentario iba a tener una multiplicidad de respuestas, pero enmarcadas en lograr la “soberanía alimentaria”.

¿Con qué se reemplazaría al Plan Vida? La propuesta de “Política Socioeconómica” constituía una estrategia que buscaba articular los actores que intervenían en la producción, distribución, comercialización y consumo de los productos de la canasta familiar. Respecto del abastecimiento de los productos de la canasta básica, se presentaba la posibilidad de desarrollar principalmente tres tipos de intervenciones: 1) la compra directa centralizada a los productores; 2) acciones de promoción y asistencia para incidir en algunas de las etapas de las cadenas de comercialización; 3) actividades de articulación con productores, tanto de la provincia de Buenos Aires, como de otras provincias. A su vez, para la comercialización de los productos se especificaban tres modalidades posibles: a través de los pequeños comerciantes o mini-mercados ya existentes, de las organizaciones comunitarias o el desarrollo de ferias móviles.

Una de las discusiones más importantes se produjo alrededor de la propuesta de establecer una **empresa estatal provincial** de producción y comercialización de alimentos. En particular tuvieron como referencia la experiencia de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO) que funcionó en México hasta 1998 y que uno de los miembros del equipo había conocido personalmente años atrás. Cabe tener en cuenta que en el momento en que se discutía esta propuesta se estaba produciendo un importante aumento en los precios de los productos básicos de la canasta familiar, alcanzando entre enero y mayo casi un 50%. Aunque no gozaba de la aprobación de todo el equipo, la propuesta fue presentada inmediatamente al gobernador de la provincia para su consideración, quien se inclinó por no embarcarse en ella argumentando que demandaba una fuerte inversión económica y que la intervención directa en el mercado de un Estado – Empresario, era un

---

<sup>25</sup> Diario El Día. La Plata, 13 de mayo 2002.

papel poco aceptado en su gestión. Ante esta decisión, algunos de los miembros del equipo promotor consideraron que se reducía considerablemente la posibilidad de transformar sustancialmente el modelo de acción.

Descartada la propuesta de la empresa de producción, se analizó a fondo la alternativa de la intervención directa en el mercado alimentario, pero en la etapa de distribución. La idea era que la provincia compraría a granel, fraccionaría y luego los camiones funcionarían como almacenes que recorren los barrios, posibilitando que la gente pudiera acceder a mejores precios. Una segunda fase de la estrategia se materializaba en “la provisión de alimentos a bajo costo a la población organizada en grupos de familias” (MDHT, 2002b, p. 6). Posteriormente, los equipos de las subsecretarías propusieron agregar un eslabón más a estas propuestas: el establecimiento de un sistema de organización del poder de compras de todo el estado provincial.” Este instrumento, denominado “Sistema Compartido de Ofertas y Demandas”, tenía por finalidad “publicar las listas de precios de referencia con base en los mejores valores obtenidos por las distintas Comisiones de Abastecimiento Locales(…)” (MDHT, 2002b, p. 7). A fin de darle mayor sustento a la propuesta y verificar su viabilidad técnica “se realizaron sondeos, prospecciones de mercado, de productores de arroz y harinas en todo el país. Pero, contando los costos ocasionados, no aparecían cambios importantes en los precios,” hecho que incidía negativamente en la sustentación de la propia propuesta.

La estrategia general de acción dirigida a la producción, abastecimiento y comercialización de alimentos se complementaba con políticas dirigidas a mejorar el ingreso. “La propuesta era desarrollar un subsidio en dinero dirigido a grupos de familias. De alguna manera, la idea era volver al Plan PAIS”. “Una de las líneas sobre la que se trabajó más fuertemente pasaba por suprimir todos los programas de dación directa, incluyendo al Vida”.

Aunque los dos documentos internos referentes a esta propuesta alternativa nada expresan respecto de las trabajadoras vecinales y la continuidad del Plan Vida, el gabinete también analizaba la posibilidad de desarrollar estas propuestas manteniendo la red de manzanas, aunque incorporando nuevas instancias horizontales de participación. Y esto no se explicaba por una cuestión técnica, sino por razones de índole política dentro del propio gobierno de la provincia. La dificultad de modificar radicalmente el modelo de acción a nivel territorial era claramente expresada por el gobernador: “Por favor, no quiero tener conflictos con Chiche Duhalde”<sup>26</sup>. Y el tema “manzanas” incidía directamente en la relación con Duhalde.<sup>27</sup> Esto llevó a buscar nuevas alternativas de acción tendientes a reorientar el trabajo de las manzanas, a modificar su papel, sin llegar a su total reemplazo por otros modelos más horizontales de organización de la acción.

La relación conflictiva con la esposa de Duhalde venía de años atrás, ya que dentro del justicialismo Solá nunca fue un abierto “duhaldista”. En los 90 respondió más a la estructura del presidente Menem, bajo cuyo gobierno fue Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación, y en la última elección en la provincia había competido contra el “duhaldismo” representado en la figura de Carlos Ruckauf. También se sumaba el hecho que, cuando se reestructuró el ministerio al inicio del gobierno de Solá, se disolvió el Consejo de la Familia, lo que provocó que quedaran fuera del gobierno la mayor parte de las consejeras, quienes habían sido elegidas tiempo atrás por Chiche Duhalde. Pero no sólo la influencia de Duhalde se expresaba por estos carriles. Una gran parte de los Intendentes de los municipios que

---

<sup>26</sup> Entrevista 12

<sup>27</sup> Dos meses atrás, una de las notas periodísticas de un diario provincial es encabezada por el siguiente párrafo: “La continuidad o no del Plan Vida y de la red de manzanas fue el punto de quiebre de una reunión que encabezó ayer Chiche Duhalde en la residencia oficial de Olivos y de la que participaba la totalidad de las legisladoras nacionales y bonaerenses del PJ.” Diario El Día, 17 de abril de 2002.

administraba el Partido Justicialista también respondía políticamente a Duhalde.

En medio del trajinar del análisis de propuestas, de pruebas pilotos y desaprobaciones, a mediados de 2002 la problemática de la desnutrición fue abordada con mayor intensidad por los medios de comunicación. Esta temática no formaba parte de la agenda pública en Argentina desde hacía más de diez años<sup>28</sup>, pero había vuelto a la palestra a fines de 2001. En mayo de 2002, uno de los principales diarios del país, Página 12, publicó en su portada la foto de una niña de la provincia de Tucumán en situación de desnutrición aguda, lo cual contrastaba con la opinión generalizada de que los casos graves “sólo ocurrían en África”.<sup>29</sup> Dicha publicación fue el “detonador” que condujo a que el tema fuese tratado progresivamente por distintos medios periodísticos, con lo cual salieron a la luz nuevos casos de desnutrición aguda. La temática de la desnutrición estaba claramente centrada en estos casos muy visibles de desnutrición aguda, quedando en un segundo término el problema de la desnutrición crónica (bajo peso al nacer y retraso crónico de crecimiento, según su talla).

La preponderancia del tema de la desnutrición y en particular “la desnutrición aguda” en la agenda pública afectó directamente el desarrollo del proceso de toma de decisiones en el gobierno de la provincia de Buenos Aires, provocando una aceleración del trabajo. En la provincia de Buenos Aires no habían aparecido casos graves de desnutrición, pero esta situación provocaba una gran incertidumbre en el equipo de gobierno.<sup>30</sup> Con esta presión, el gobernador Solá y el ministro West decidieron convocar, en carácter de asesor, a un pediatra especialista en nutrición infantil, a quien asignaron la responsabilidad de armar una propuesta para reformular los programas alimentarios provinciales.<sup>31</sup> Dada la magnitud del Plan Vida, para el nuevo especialista estaba claro que era éste el programa que debía liderar la transformación. La incorporación de un especialista en la temática, por una parte, era un requerimiento que venía haciendo la Directora de Políticas Alimentarias, al considerar imprescindible contar con recursos humanos calificados para reformular las prestaciones alimentarias. Pero esta incorporación no fue vista por todo el equipo como un apoyo a la propuesta de Política Socioeconómica, sino una decisión del gobernador y del ministro que demostraba que no apoyarían sólo a una alternativa de acción.

El pediatra inicialmente centró su trabajo en el diseño de un estado de situación del Plan Vida, encontrándose con muy poca información sobre el impacto que el Plan había tenido en la población beneficiaria. El especialista pasó inmediatamente a integrar el equipo de asesores, subsecretarios y directores provinciales que había trabajado anteriormente las propuestas. Para el equipo esto implicaba comenzar un trabajo de articulación de lógicas y culturas académicas distintas, pues sumaba una perspectiva médico – nutricional a un grupo de trabajo compuesto por arquitectos, trabajadores sociales y sociólogos. Acerca del Plan Vida, el grupo consideraba que la propuesta del pediatra era fundamentalmente alimentaria, mientras que ellos la veían como sólo una parte de un apolítica más amplia. El desafío era entonces llegar a conciliar, en un corto plazo, estas distintas visiones y preparar una propuesta común.

---

<sup>28</sup> La temática se había incorporado en la agenda en 1989, en el marco de una importante crisis económica (hiperinflación) y de legitimidad política. En ese momento se establecieron en algunas zonas del país las denominadas “ollas populares” como estrategia de supervivencia.

<sup>29</sup> <http://www.pagina12web.com.ar/diario/sociedad/3-5341-2002-5-20.html>

<sup>30</sup> La temática alcanzó en los siguientes cinco meses continuidad en los medios gráficos de difusión y a nivel nacional esta situación motivó a fines de 2002 una importante reorientación de los recursos y la réplica del Plan Vida en la provincia de Tucumán, en el marco del denominado “Operativo Rescate”.

<sup>31</sup> <http://www.leche-escolar.edu.uy/CV%20Carmuega.doc>

Ya establecidas las dos propuestas de acción del Ministerio (Política Socioeconómica o reformulación del Plan Vida), en agosto se realizó una reunión con el gobernador a fin de presentarlas para su consideración. Cabe tener en cuenta que el gobernador Solá conocía muy bien el sector productivo alimentario debido a su perfil de Ingeniero Agrónomo y a que en los años 90 se había desempeñado como Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación. No fue la reunión pasiva de quien presenta opciones a un oyente, sino que por el contrario, el gobernador discutía puntualmente cada una de las propuestas. En dicha reunión Solá cuestionó algunos aspectos centrales de la propuesta de Política Socioeconómica y alentó al grupo para que avanzara en la reformulación del Vida.

Uno de los miembros del gabinete del Ministerio concluyó que, enmarcados en un contexto de permanente urgencia “no hubo posibilidad de presentar adecuadamente la alternativa de la Política Socioeconómica [...] como una propuesta con impactos también de corto plazo”[...] La propuesta se consideró en ese momento “demasiado compleja, y no llegó a tener la contundencia y la simplicidad que demandaba un momento de crisis”.<sup>32</sup>

Pero no sólo incidía en la decisión del gobernador el grado de impacto, la complejidad y/o la consistencia técnica de las propuestas. En ese mismo momento, entre agosto y septiembre de 2002, se desarrollaba un proceso de negociación muy importante en el interior del Partido Justicialista gobernante para establecer las candidaturas, dadas las elecciones nacionales y provinciales de abril de 2003. “Solá intentaba ser el candidato del justicialismo en la gobernación y buscaba... que Chiche Duhalde lo acompañara en la fórmula”.<sup>33</sup> Cabe tener en cuenta que en agosto las encuestas en la provincia de Buenos Aires ubicaban a Solá en tercer lugar, mientras que en cuarto lugar quedaba Chiche Duhalde. En este marco, uno de los funcionarios expresa que “frente a todas las propuestas que se estaban dando, la alternativa de sólo reformar el Vida aparecía como la más viable. Se trataba de una propuesta más práctica, más viable políticamente y de alguna manera, conciliaba muchos intereses.”<sup>34</sup> Otro de los miembros del gabinete explica que en esas circunstancias, el hecho de dar prioridad a lo alimentario “era una decisión compartida por nosotros”. “Pero para nosotros no sólo era urgente lo alimentario, sino que también queríamos aprovechar esa coyuntura para hacer una reforma profunda de la política del ministerio” [...] Por lo menos intentamos que no fuera un ministerio que siguiera repartiendo cualquier cosa en cualquier lado”.<sup>35</sup> Con su decisión, el gobernador había dado prioridad a un enfoque de la política social y esa definición, a su vez, limitaba el apoyo brindado al Ministerio para encarar las reformas de la modalidad de acción.

Luego de aquella reunión con el gobernador, el Ministerio se concentró en la elaboración de las líneas estratégicas del nuevo programa. Se trató de un cambio abrupto de rumbo, que implicó dejar de lado la propuesta más amplia de Política Socioeconómica en la que trabajaban especialmente la mayor parte de los equipos técnicos. En varias reuniones se fue logrando definir las líneas básicas del nuevo programa. La idea de continuar con un programa constituido por los ejes de Alimentación, Salud y Promoción Social que disponía el Plan Vida no generaba ninguna duda, pero el desafío era reformularlos.

Respecto de las prestaciones nutricionales, el especialista elaboró una propuesta que distinguía los alimentos básicos (recibidos por todos los beneficiarios del programa)<sup>36</sup> de los suplementos

---

<sup>32</sup> Entrevista 5

<sup>33</sup> Entrevista 5

<sup>34</sup> Entrevista 5

<sup>35</sup> Entrevista 12

<sup>36</sup> Los alimentos básicos consisten en un refuerzo alimentario compuesto por harina de trigo fortificada con vitaminas y minerales; harina de maíz fortificada y enriquecida con soja y azúcar. La leche deja de suministrarse a embarazadas y

alimentarios, los cuales se deberían distribuir sólo a personas en riesgo nutricional y según el tipo de beneficiarios (complemento alimenticio para embarazadas y nodrizas; cereal infantil y complemento alimenticio infantil). De esta manera, la propuesta nutricional consistía por una parte en una estrategia focalizada en la prevención de los posibles casos de desnutrición aguda, junto con otra de carácter general que impactaba en los problemas de desnutrición crónica y oculta de poblaciones cuantitativamente muy importantes de la provincia.

Tanto el pediatra como el resto de los miembros del gabinete coincidían en la necesidad de establecer un claro **sistema de evaluación** del programa. El especialista había participado con anterioridad en evaluaciones de programas alimentarios, por lo que conocía claramente la metodología de evaluación. Por otra parte, los funcionarios del Ministerio también tenían un perfil técnico, por lo que, ante su propuesta de diseñar una línea de base del programa, el consenso fue total. También se decidió la elaboración de indicadores y la medición continua del desarrollo de las acciones. Este sistema de evaluación comenzó a esbozarse en esta etapa, pero se terminó durante la articulación interinstitucional posterior.

Otros de los temas que se analizaron y definieron fueron el papel de las manzanas y la creación de nuevas funciones. Acerca de esto, se decidió incorporar la figura del “promotor de cuidado familiar”, que intentaba, según uno de los miembros del equipo “no dejar a la manzana como dueña del reparto”<sup>37</sup> y a su vez sería el motor principal del diseño de proyectos generados por los “grupos multifamiliares”. Cabe destacar que se esperaba que el promotor no fuera exactamente un trabajador voluntario, ya que debía estar inscrito en el programa nacional Jefas y Jefes de Hogar Desocupados por requisito, con lo cual cubriría la obligatoriedad de contraprestación laboral, para poder acceder al beneficio de ciento cincuenta pesos (US\$ 50 aproximadamente) que dicho programa otorga.

La idea del **promotor de cuidado familiar** venía del primer documento interno elaborado por esta gestión. En el documento “Ante la Crisis” se hacía alusión a “la incorporación de una nueva generación de promotores jóvenes, dispuestos a actuar con energía y creatividad, dinamizando o estimulando nuevos proyectos, vinculándolos a las cadenas de producción y reproducción y facilitando el acceso a recursos y programas”. (MDHT, 2002c: 6). El ministerio quiso incluir esta figura en el marco del Programa Nacional Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, pero sólo se llegó a aplicar durante pocos meses y en un número reducido de municipios, dado que la mayor parte de ellos no aceptó la propuesta. Pero a diferencia de aquella experiencia, ahora se consideraba que había condiciones para incorporar este nuevo papel y, con ello, enriquecer el programa con un componente de carácter socioeconómico.

Los **grupos multifamiliares** serían los responsables de seleccionar, en forma directa, a cada promotor. Estos grupos de familias participarían en espacios de aprendizaje e integración y esperaban que posteriormente presenten proyectos relacionándolos con el eje de Economía Social. Cabe recordar que la idea de los grupos comunitarios se había formulado anteriormente en la propuesta de Política Socioeconómica, aunque en realidad ya venía de la experiencia del programa PAIS.

También se decidió incorporar al nuevo Plan Más Vida la figura del **monitor social**, quien tendría sólo una función transitoria, la de desarrollar un censo de los beneficiarios y con ello disponer de una base de datos actualizada y confiable. Las dificultades que había generado la precariedad del padrón de

---

nodrizas, y se distribuyen 30 litros por mes, para niños de 6 a 12 meses y 15 litros para niños de más de 24 meses y menos de 6 años de edad.

<sup>37</sup> Entrevista 12

beneficiarios durante el Vale Vida sin duda influyeron en la decisión de destinar recursos específicos a esta actividad. La idea de incorporar el monitor social surge de la necesidad de contar con una figura que estuviera fuera de la red y de esta forma tener información fidedigna sobre los beneficiarios del programa.”

Las nuevas características que adquiriría el Plan Vida mediante este rediseño obligaron a los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo a pensar en trabajar en **coordinación** con otras áreas del gobierno provincial. No se había definido cómo se desarrollaría ésta articulación, pero estaba claro que era prioritaria en la nueva etapa que iniciaba el Vida articular el trabajo con las áreas de salud, educación y la Jefatura de Gabinete.

La propuesta definitiva de transformación del Plan Vida, que vino a denominarse Más Vida, finalmente fue presentada al gobernador a fines de agosto de 2002. Solá aprobó la propuesta haciendo muy pocas observaciones, siendo una de ellas la de orientar el programa hacia una mejora de la “educabilidad”, pues este era uno de los cuatros ejes que consideraba que debía asumir su gestión.

#### **Estrategias del nuevo Plan Más Vida**

- Reformulación de las prestaciones nutricionales (tipo de prestación y calidad de los productos) y aumento del grado de focalización.
- Desarrollo de un sistema de evaluación y monitoreo, estableciendo una línea de base.
- Rediseño del eje de salud y establecimiento de un carné familiar.
- Continuidad del trabajo voluntario de las manzaneras y comadres.
- Incorporación de las figuras de promotor de cuidado familiar, monitor social y grupo multifamiliar.
- Transformación del eje promoción comunitaria en uno de mayor amplitud, denominado “educabilidad”.
- Financiamiento de micro proyectos de alimentación y producción.
- Gestión interministerial.<sup>38</sup>

El 2 de septiembre se realizó una reunión clave entre el presidente la Nación, Eduardo Duhalde y el gobernador Solá, en la que establecieron el denominado “Acuerdo de cooperación política”<sup>39</sup>. El principal medio de comunicación de la capital provincial expresa: “La cuestión social también formó parte de la agenda y Solá le informó a Duhalde que reflotará inmediatamente el “Plan Vida”.<sup>40</sup> El gobernador solicitó inmediatamente que el equipo de trabajo del Ministerio presentara también la propuesta del Plan Más Vida a los equipos de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación y de la Coordinación Nacional de Políticas Sociales. El 4 de septiembre se realizó la presentación y las únicas críticas fueron dirigidas a la viabilidad del uso de alimentos específicos (dirigidos a embarazadas y niños en situación de riesgo nutricional) y a que era innecesario crear la nueva figura de promotor. En ese momento los funcionarios defendieron la importancia de estas propuestas, pero terminaron decidiendo comenzar la difusión del programa sin la figura del promotor, para incorporarla más

<sup>38</sup> Hemos descartado en este trabajo la descripción y el análisis de los procesos de acuerdo intergubernamental que se desarrollaron en los meses posteriores al relato que presentamos del caso.

<sup>39</sup> Diario *Clarín*. Buenos Aires, 16 de septiembre de 2002

<sup>40</sup> Diario *El Día*. La Plata, 3 de septiembre de 2002.

adelante, cuando el programa ya estuviera en marcha. Al no quedar aprobado el papel del promotor, de manera inercial tampoco se incluía en esta primera etapa la idea del grupo multifamiliar, debido a que estaban directamente vinculados. Con esto el programa estaba perdiendo dos componentes básicos vinculados a la promoción social y al impacto socioeconómico. Con estas salvedades, Chiche Duhalde, presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, daba así su aceptación al nuevo programa.

Finalizada la reunión, el gobernador anunció públicamente el relanzamiento del Plan Vida. Uno de los medios que cubrió el evento relata: “El anuncio fue realizado por Solá tras reunirse con la titular del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Hilda "Chiche" Duhalde”.<sup>41</sup> La decisión directa del gobernador de relanzar el Plan Vida fue posteriormente confirmada por el ministro Mariano West, quien explicó también a los medios que ésta había sido "una decisión política del gobernador Felipe Solá.” A su vez, el ministro informó que el gobernador Solá ya había aumentado casi en un cincuenta por ciento los fondos para el Vida y a partir de la semana siguiente las mujeres recibirían también alimentos.”<sup>42</sup> El acuerdo se había logrado, el Más Vida iba a ser realidad. Sólo restaba ahora desarrollar el proceso de articulación interministerial.

### 3. Análisis de la experiencia.

La experiencia narrada muestra de qué manera se fueron produciendo los procesos de análisis y selección de alternativas para la reformulación de un programa social masivo. Este proceso de reformulación se produjo en un marco contextual de fuerte crisis socioeconómica y política en el que, mientras algunas ideas progresaron, otras fueron descartadas definitivamente. En términos de Hirschman (1984) estaríamos frente a una política que se desarrolla ante un problema “apremiante”, el cual a diferencia de los “escogidos” muestra al estado respondiendo y reaccionando, más que generando una nueva situación. A partir de esta experiencia nos preguntábamos ¿Con qué límites se encontraron los propulsores del cambio? ¿qué factores posibilitaron la transformación y cuáles impidieron el éxito de la propuesta del Vale o de las restantes alternativas analizadas que implicaban reformas más radicales?

En las últimas décadas, varios autores de análisis de política pública han abordado el estudio del origen y elaboración de las políticas. John Kingdon (1995) distingue en este proceso pre-decisional a los actores que intervienen según el grado de visibilidad de sus acciones. Así, mientras los participantes visibles son generalmente funcionarios electos, los ocultos constituyen grupos heterogéneos de personas (académicos, consultores, burócratas, representantes de grupos de interés), de donde usualmente surge la mayor parte de las alternativas de acción. Tomando como base la teoría de la “papelera” de March y Olsen, Kingdon (1996: 142-144) considera que los distintos participantes inciden en el proceso de especificación de alternativas siguiendo tres corrientes diferenciadas analíticamente: la corriente de los problemas, la de las propuestas<sup>43</sup> y el flujo de eventos políticos.

**La corriente de los problemas** se vincula al ciclo que los problemas sociales adquieren en contextos determinados. Al respecto Anthony Downs afirma que en la atención pública, los problemas sociales van desarrollando ciclos desde su “descubrimiento alarmante” hasta el “descenso paulatino de la intensidad del interés público”. Unos años más adelante, Oscar Oszlak y Guillermo O Donnell (1995)

---

<sup>41</sup> Diario *El Día*. La Plata, 7 de septiembre de 2002.

<sup>42</sup> Diario *Clarín*. Buenos Aires, 26 de septiembre de 2002

<sup>43</sup> El autor denomina esta segunda corriente “de políticas”, pero al sólo efecto de diferenciarla más claramente de la última de las corrientes del proceso, la denominaremos “de propuestas”.

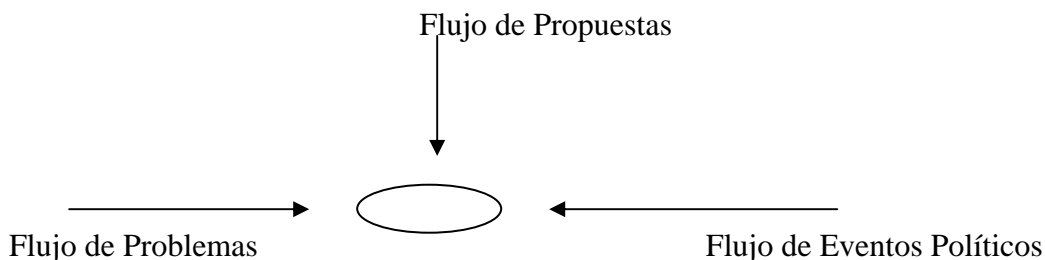
enriquecen la teoría explicativa de estos procesos de carácter cíclico, al destacar el análisis del papel de los actores que intervienen en las relaciones de poder vigentes. En ésta misma línea, John Kingdon vincula esta corriente de problemas sociales con el desarrollo de propuestas referidas a ellas y afirma que “las oportunidades de que un tema o propuesta se eleve en la agenda se fortalecen notablemente si están conectadas a un problema importante.” (1995: 3).

La corriente **de las propuestas** se expresa en la generación de alternativas y su selección. En este último proceso, tanto en el campo del análisis de política pública como en el de la evaluación de proyectos, se reconoce el uso de distintos criterios que orientan la definición de esta función. La viabilidad técnica, política, cultural y económica de una política pública o un proyecto social son los criterios que usualmente se tienen en cuenta en el momento de seleccionar la alternativa más adecuada,<sup>44</sup> junto al análisis de su eficacia y eficiencia esperadas.

En la tercera corriente, denominada “**flujo de eventos políticos**”, los “eventos políticos fluyen según su propio tiempo y de acuerdo a sus propias reglas, estén o no relacionados con los problemas y propuestas” (Kingdon, 1995: 6). Los cambios en el clima político nacional, la proximidad de elecciones o el inicio de nuevos mandatos constituyen ejemplos de ésta tercera corriente. En ella los participantes construyen consensos no tanto por la persuasión sino por “la negociación, intercambiando recursos por apoyos, añadiendo funcionarios electos a las coaliciones, otorgándoles las concesiones que demandan o comprometiéndose con posiciones ideales que ganarán mayor aceptación”(4).

El siguiente gráfico muestra cómo estas tres corrientes generan coyunturas de asociación, las que constituyen momentos especialmente apropiados para la puesta en práctica de determinadas propuestas.

**Gráfico 1: El eslabonamiento completo de las corrientes**



Kingdon afirma que estas tres corrientes tienen vida propia, pero hay momentos a los que denomina “enganches” en donde dos o las tres corrientes se unen. Por ejemplo, un problema urgente demanda atención y en ese mismo momento una determinada propuesta de solución es promovida por actores, los cuales logran que tanto la opinión pública, como los funcionarios de gobierno la consideren “la alternativa más válida”. Si además esto la propuesta se produce en el marco del inicio de una nueva gestión política, se abren claras posibilidades para su aceptación. Esta asociación entre las tres corrientes llevaría a explicar por qué se aprueba una propuesta en desmedro de otras alternativas que son descartadas. Analizaremos a continuación tres de los momentos que hemos narrado en los capítulos precedentes, vinculados a estas situaciones de “enganches o ventanas” a los que hace referencia Kingdon. Consideramos que este enfoque nos permite responder los interrogantes básicos que motivaron el desarrollo del trabajo.

<sup>44</sup> Pichardo Muñiz (1997) analiza esta temática para el caso de la evaluación ex ante, del impacto social de un programa.



### *La decisión de adoptar el Vale Vida*

Considerando los eventos políticos, se trataba de un momento muy particular de la gestión, cual era el inicio de funciones de un nuevo equipo de gobierno. El recambio de funcionarios constituye uno de los eventos políticos que “pueden crear oportunidades para empujar algunos problemas y propuestas al primer plano y barrer las posibilidades de destacar otros problemas y propuestas” (Kingdon, 1995: 6). En particular, este momento suele ser positivo para la introducción de cambios, dada la legitimidad política de los nuevos gobernantes. Pero en este caso se trataba de la asunción de un vicegobernador, con lo cual el grado de legitimidad no necesariamente lograba alcanzar los niveles de un nuevo gobierno electo. Por otra parte, en el marco del conflicto al interior del partido de gobierno, había una diferencia entre el gobernador de la provincia y el líder del partido político oficial y a la vez presidente de la Nación. Esta situación en la corriente política generaba una fuerte limitación al cambio dado que, como vimos, el programa tenía una fuerte impronta personal en Chiche Duhalde, la esposa del presidente de la Nación. A su vez, gran parte de los Intendentes locales del Partido Justicialista de la provincia también respondían políticamente a Duhalde, por lo que se limitaba el marco de acción del gobierno provincial.

Ahora bien ¿qué ocurría con la corriente de problemas que se vinculaba directamente al Plan Vida? Luego de diez años de ausencia, la problemática de la desnutrición había vuelto a quedar instalada en la agenda pública, lo cual generaba una oportunidad para que el nuevo gobierno provincial desarrollara nuevas propuestas más efectivas que las tradicionalmente aplicadas en la provincia. Pero el problema no era definido en forma similar por todo el gobierno de la provincia. El nuevo Ministro West había convocado en puestos clave de su organismo a reconocidos especialistas en la temática de la economía social. Por esta razón no era de extrañar que, desde su Ministerio, se definiese el problema como “de carácter socioeconómico” y no como un problema meramente alimentario. Desde este punto de vista, se vinculaba la problemática alimentaria con el aumento de los niveles de pobreza, la desocupación y la recesión económica. Esta manera de definir el problema no era totalmente compartida en el propio gobierno provincial, ni había sido la forma en que se había considerado durante las gestiones anteriores. En particular, aunque apoyó la propuesta del Ministerio, el gobernador era uno de los actores que no compartía totalmente esta definición. Tampoco lo hacían los principales medios de comunicación, dado que aunque no quedaban dudas de que la crisis tenía un alcance socioeconómico, en particular aparecía diferenciado el problema del “hambre”.

Por otra parte, existía un grave problema operativo respecto del financiamiento para la compra de los alimentos. La recaudación impositiva por parte del gobierno provincial era muy baja; por esta razón habían cesado los pagos a los proveedores de alimentos secos, quienes, por lo tanto, habían dejado de realizar sus entregas. En plena crisis, sin posibilidades de una acción anti-cíclica los programas nutricionales, en particular el Plan Vida, disponían de menor cantidad de alimentos para distribuir.

Acerca de las propuestas, en el equipo dirigido por West primaba la concepción de que el sistema de reparto de bienes se debía transformar en un reconocimiento de derechos. La primera alternativa analizada consistió en reinstalar la modalidad de transferencia directa de ingresos a grupos de familias del programa PAIS. Esta alternativa contaba con un fuerte apoyo en la coalición ministerial, pero tenía un problema operativo insalvable, en un marco definido por el propio gobierno como “de urgencia”. La base de información estaba diseñada por “beneficiarios” y no por “grupos de beneficiarios”, con lo cual quedaba imposibilitada la modalidad del PAIS, en lo inmediato. A su vez, esta alternativa claramente no iba a gozar del apoyo del “duhaldismo”, dado que implicaba transformaciones en las bases territoriales del Plan Vida, o por lo menos una revisión del papel de las manzanas. Una segunda alternativa que se llegó a plantear fue la de distribuir los recursos a los gobiernos locales, pero

fue descartada ya que era una manera de transferir el problema a otra jurisdicción que también se encontraba en crisis financiera y tenía una capacidad de compra reducida. Por otra parte, no aparecía como intención del gobierno descentralizar el programa o sus recursos a nivel municipal.

Aparece un nuevo problema y la idea inicial pasó por reinstalar un programa anterior (el PAIS). Esto de alguna manera, comprueba la vieja teoría de la papelera. El funcionario busca alternativas que le dieron buen resultados en contextos anteriores, soluciones que por lo tanto eran preexistentes al problema actual. “La característica sorprendente del vínculo entre los problemas y las soluciones políticas en la vida cotidiana es que típicamente, la solución viene primero, cronológica y psicológicamente” (Murray Edelman: 29).

En el marco contextual de incorporación de la problemática alimentaria en la agenda, la propuesta del Vale resultaba oportuna. Constituía una estrategia de rápida implementación; existía la posibilidad de disponer de títulos públicos provinciales; se contaba con experiencia de otras provincias en el diseño de bonos alimentarios y respondía a la manera de concebir el problema que tenían los equipos técnicos y políticos del Ministerio. A su vez, enfrentaba no sólo el problema alimentario, sino también la falta de dinero de los sectores carenciados, el bajo nivel de legitimidad política (al transferir la administración de los recursos a los propios beneficiarios) y de alguna manera, la recesión económica. Por otra parte, la transformación del Vida, al limitar sensiblemente la disponibilidad de recursos de las manzanas, podía ser considerada como una estrategia apropiada para reducir los espacios de poder controlados por “el duhaldismo”. El poder territorial del duhaldismo, representado en instancias tales como el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales liderado por Chiche Duhalde, gran parte de los Intendentes locales de la provincia y las manzanas del Plan Vida, constituyó un límite permanente al desarrollo de las propuestas durante el período analizado.

La propuesta del Vale se acopló perfectamente a la manera como se definió el problema a resolver y a la reacción inmediata que había dispuesto el Ministerio. Esta propuesta constituyó un “engache” entre problemas y propuestas en un marco limitado por la corriente política. Además, la corriente política coincidía con la necesidad de actuar de manera urgente y con el inicio de una nueva gestión, pero a la vez divergía en la manera como se definía el problema (entre el Ministerio y el Gobernador), con lo cual aparecía debilitada la vinculación propuesta – política.

### ***El fracaso del Vale Vida***

La ejecución del Vale Vida generó problemas operativos y políticos de compleja resolución. La falta de datos sobre cada uno de los beneficiarios impedía llegar inmediatamente a todos y esta falencia no pudo ser solucionada rápidamente por el Ministerio. Además, el Vale precisaba una importante gestión interinstitucional (con el Banco Provincia, el gobierno nacional y las cámaras empresarias) que no llegó a concretarse eficientemente. A estos problemas operativos y de viabilidad institucional se sumó el rechazo de actores que veían en el Vale un intento de reducir sus ámbitos de control, lo que en términos de Crozier constituye “espacios de incertidumbre” (Crozier y Friedberg, 1990: 20). Quizás debido a algunas nuevas prácticas de corrupción que estaba generando el Vale y/o a la reducción de sus márgenes de acción, las manzanas en general tampoco apoyaron la nueva propuesta. Los gobiernos locales, quienes no habían sido convocados para debatir la propuesta, se encontraron desbordados por los nuevos problemas de operatoria del programa, por lo cual tampoco apoyaron fuertemente la nueva modalidad. Por si esto fuera poco, se sumaba la crítica de Chiche Duhalde desde uno de los principales organismos de coordinación de la política social nacional.

Ante la falta de apoyo de las manzanas y la fuerte crítica del “duhaldismo” se fue debilitando el apoyo político que el gobernador le había otorgado inicialmente al Ministerio para la ejecución del Vale. A esto se suman los problemas operativos, los que dificultaron defender la nueva alternativa implementada. Entonces, la alternativa perdió apoyo político y se cerró la ventana de oportunidad que se había abierto breve y sorpresivamente para hacer posible la aprobación del Vale. En otras palabras, la corriente política se “desengancha” de la de propuestas y cae el Vale. La aparición de un nuevo programa nacional constituye la oportunidad para reemplazar esta alternativa, que ya carecía de sustento político suficiente para continuar.

### ***La propuesta de Política Socioeconómica***

En cuanto a la corriente de problemas, en esta etapa se siguen observando las posiciones encontradas que comentamos en el período anterior. Estas diferencias no siempre eran claramente expresadas por los actores. Por una parte, los equipos de gobierno del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo continuaron definiendo el problema a atacar como “de carácter socioeconómico”, mientras que el gobernador y su entorno consideraban que la problemática se vinculaba especialmente con lo alimentario. Desde su perspectiva, la cuestión económica debía ser tratada por el Ministerio de la Producción y no por Desarrollo Humano. Edelman Murray considera al respecto que “el problema se vuelve lo que es para cada grupo, precisamente porque sus rivales lo definen de modo diferente. En este sentido un problema está constituido por las diferencias entre sus definiciones” (23).

Muestra de la posición del Ministerio es que la primera alternativa analizada fue la de generar un “Plan de Desarrollo Económico Social”. Como su nombre lo indica, el “plan” iba más allá de la mera reforma del programa Vida. En relación con lo alimentario, en este período el propio equipo de gobierno se constituyó en un amplio generador de alternativas innovadoras. A diferencia del Vale, la alternativa de Política Socioeconómica incluía componentes de mayor grado de innovación. La idea de una empresa de producción de alimentos, la intervención en la cadena de distribución, el subsidio a los grupos de familias, tal como en el anterior programa PAIS y la promoción de ferias comunitarias constituían alternativas compatibles entre sí, que se originaban en el conocimiento que tenía el propio equipo de gobierno de experiencias desarrolladas en otros países de la región. En éste caso, una parte importante de los llamados “participantes ocultos” del proceso de elaboración de políticas estaban dentro del propio gobierno, dado el perfil de especialistas de varios de ellos.

Algunas de estas propuestas no llegaban a satisfacer los niveles de viabilidad técnica que en aquel momento, luego del fracaso del Vale, tanto el Ministro como el gobernador requerían. Tampoco había sido exitosa otra de las experiencias piloto realizadas. De cualquier manera, éstas propuestas tenían la fortaleza de encarar varios problemas sociales y económicos en conjunto, tal como la desnutrición, la desocupación y la falta de ingresos en los sectores más desprotegidos, y de alcanzar encadenamientos positivos entre áreas tradicionalmente fragmentadas en la gestión pública. Por otra parte, continuaba la idea de transformar el asistencialismo y la idea de “beneficiarios” de programas mediante el fortalecimiento de un cambio hacia la concepción de “sujetos de derechos”.

Pero nuevamente la corriente de la política condicionó el nivel de discrecionalidad para avanzar o no con determinada alternativa. Por una parte, estas propuestas no llegaban a encausarse completamente en la orientación política de Solá. En particular la alternativa de crear la empresa de producción tuvo que ser descartada por decisión directa del gobernador, dado que no apoyaba la creación de una nueva empresa pública de tamaño considerable. Esta decisión se puede explicar por la falta de recursos, tal cual argumentó el gobernador, pero además cabe recordar que Solá fue Secretario del gobierno de Carlos Menem, período en el que se desarrolló una fuerte reforma neoliberal. Por otra parte, la

aprobación de un plan socioeconómico elaborado por el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo también generaba conflictos interministeriales, en especial con el Ministerio de la Producción, donde se lo consideraba una intromisión política. Un tema adicional que limitaba la viabilidad política de estas propuestas era que no incluían, o por lo menos limitaban, el papel tradicional de las “manzanas del Plan Vida” al no darles un lugar protagónico en el plan.

En síntesis, independientemente de los problemas de factibilidad técnica que tenía la propuesta, no se lograba una asociación entre ella y la manera en que el gobernador definía el problema a atacar. A su vez, la propuesta no se asociaba fácilmente a la orientación política de Solá e implicaba una estrategia de choque con los intereses del “duhaldismo”.

### ***El descarte de la propuesta de Política Socioeconómica y la selección del Más Vida***

A fines de mayo de 2002 la cuestión de la desnutrición fue alcanzando progresivamente una mayor posición en la agenda pública. Desde el punto de vista de los medios de comunicación, el problema seguía centrado principalmente en el “hambre” y lo “alimentario” y en especial en los casos puntuales de desnutrición aguda. Esta manera de enfocar el problema difería de la que representaba en ese caso el pediatra, quien resaltaba la importancia que también tenían la desnutrición crónica y oculta, las cuales, aunque de manera menos visible, afectaban a grupos poblacionales mucho más numerosos en la provincia, generando innumerables problemas físicos y cognitivos.

¿Por qué el gobernador aprobó la propuesta de reformulación del Vida y descartó la de Política Socioeconómica? Comentábamos anteriormente que esta era cuestionada porque no llegaba a ser contundente en sus aspectos técnicos, en lo que respecta a los resultados esperados y el impacto que provocaría. Por el contrario, la propuesta de reformulación del Vida, aunque con un carácter menos integral, tenía claramente precisado su impacto nutricional. Pero no sólo incidían en la toma de decisiones los aspectos técnicos enmarcados en la corriente de propuesta. La estrategia política de Solá de aliarse con Duhalde y ser el candidato del Partido Justicialista en las ya próximas elecciones tuvo gran importancia para explicar la decisión tomada. El denominado “Acuerdo de Cooperación Política” firmado entre Solá y Eduardo Duhalde sella el apoyo político y define la decisión de no desafiar el poder territorial del Duhaldismo a través del trabajo de las manzanas. Con esto, quedaba descartada la propuesta de Política Socioeconómica y pasaba a ser prioritaria la reformulación del Plan Vida. En otros términos, la propuesta inicial de reformular el Plan Vida tenía por una parte la fortaleza de estar orientada al logro de objetivos nutricionales claramente identificables. En un marco donde según la agenda pública nacional el “principal problema” era la desnutrición, la propuesta se “asociaba” claramente con dicho problema. A su vez, se vinculaba con las necesidades políticas del gobernador de aliarse con otros actores, generando una “ventana” de asociación de las tres corrientes.

Aprobada esta propuesta inicial, el Ministerio, en particular el equipo que venía trabajando la alternativa de Política Socioeconómica, consideró esta situación oportuna para incluir algunas ideas descartadas anteriormente en el marco de otras propuestas. En términos de Kingdon (1995: 6), por lo general “el cambio constituye una recombinação de elementos ya existentes”. Así, el equipo incorporó en la nueva alternativa la figura del “promotor” y la del “grupo”. La idea del financiamiento de micro-proyectos constituyó otro de los componentes que agregaba a la propuesta impactos socioeconómicos que no tenía la propuesta original y que de alguna manera retomaba la idea de promocionar la concepción del sujeto de derecho, aunque ahora como complemento de una acción de reparto de alimentos.

Una evidencia de los límites impuestos por los acontecimientos políticos al desarrollo de la propuesta del Más Vida es que, ante la crítica del plan por Chiche Duhalde, se dejara de lado provisoriamente la figura del “promotor de cuidado familiar”. Especialmente en esta figura se depositaba el temor de perder espacios de poder territorial, dado que se la vinculaba directamente con West. Al no ser aprobado el papel del promotor, de manera inercial tampoco se incluía la idea del grupo multifamiliar, debido a que estaban directamente vinculados, con lo cual el programa fue perdiendo los componentes relacionados con la promoción social y la concepción del beneficiario como sujeto de derecho.

El caso confirma que los procesos que integran la etapa predecisional se desarrollan en marcos de relaciones de fuerzas en los que cada movimiento o inacción de un actor es entendido como una estrategia para ampliar su ámbito de control y limitar el espacio de incertidumbre controlado por otros actores. (Crozier, Friedberg, Erhard, 1990). Con base en esto, se podría pensar que los ajustes finales de la propuesta no iban dirigidos a mejorar el proyecto y el valor público alcanzado, sino a adaptarlo a la estructura de relaciones de fuerzas existentes. En síntesis, el problema de la desnutrición había entrado en la agenda, por lo que constituía un estímulo para el cambio en la corriente de problemas en ese momento. Pero ante un comportamiento conservador de los actores políticos en relación con las posiciones y estructuras de poder existentes, los actores que promovían el cambio sólo llegaron a disponer de recursos de poder suficientes para modificar algunos componentes que, impactando en el problema, no representaban modificaciones sustanciales de las relaciones de poder vigentes. Una muestra de éste proceso es cómo primero se promovió, luego se descartó y posteriormente se reintrodujo la idea de los “grupos multifamiliares” y del “promotor de cuidado familiar” en propuestas alternativas, en un juego donde las discusiones técnicas se cruzaban con los propios intereses de los actores participantes. La decisión final de no incluir dicha figura en las primeras cartillas del programa es una demostración de fuerzas en la que West fue claramente derrotado por el “duhaldismo”.

#### **4. Algunas lecciones que nos proporciona el caso**

Los momentos de cambio generan un *alto grado de incertidumbre* en quien toma las decisiones. Esto lleva muchas veces a concentrar en el período una sobre-utilización de los recursos disponibles, en especial los humanos, a fin de garantizar el éxito de la transformación. Siguiendo a Joan Subirats (1989: 17), el análisis de política pública constituye un buen camino, no sólo para llegar al conocimiento de los hechos, sino también para contribuir a la mejora del funcionamiento de las administraciones públicas. Motivados por este objetivo, presentamos a continuación algunas “lecciones” que a nuestro criterio surgen del caso, respecto de la manera efectiva de desempeñar las funciones gerenciales relativas a la “transformación” o reformulación estratégica de los programas sociales.

##### *Evaluar la viabilidad técnica y política de las propuestas*

El entusiasmo con el que solemos defender “nuestras propuestas” nos puede llevar fácilmente a considerar de manera errónea su viabilidad. Es preciso dedicarle tiempo a esta etapa de análisis, ya que ella nos suministrará información de base para el diseño de una estrategia que puede llevar a la modificación de la propuesta; el armado de una política especial de comunicación e implementación; la generación de nuevas alianzas; el retiro momentáneo de la propuesta; etc. La experiencia analizada muestra que en general no existió un análisis correcto de la viabilidad de las propuestas. El caso del Vale comprueba la importancia que tienen los aspectos operativos para la sostenibilidad de una reforma en marcos políticos no totalmente favorables. En estas situaciones de desventaja “política” deberían extremarse los esfuerzos a fin de no dejar flancos débiles donde se pueda asentar la crítica del

programa. Una situación distinta muestra el período de gestión interministerial, donde se fueron delineando estrategias claras de acumulación de fuerzas y de neutralización de las posibles resistencias futuras.

*Aprovechar las situaciones inestables, en tanto posibles momentos oportunos para el cambio estratégico*

Suele decirse que los momentos de crisis no necesariamente son negativos, ya que también constituyen oportunidades. En este caso hemos visto que las dos propuestas aprobadas durante el proceso (el Vale y el Más Vida) constituyen cambios importantes de la gestión que se desarrollan en marcos contextuales de urgencia ante la crisis socio - política. A su vez, el Vale aparece en un momento especialmente oportuno para el cambio, como es el inicio de una gestión. El tiempo en el que una problemática se mantiene en la agenda pública generalmente es reducido. “Las ventanas no quedan abiertas por mucho tiempo” y constituyen especiales momentos para la reorientación de programas. (Kingdon, 1995: 9). En términos de poder, un momento crítico acrecienta la inestabilidad de las relaciones de fuerza, con lo cual la coalición que dirige el proceso podría llegar a conseguir cambios de mayor amplitud que los que se podrían obtener en marcos estables.<sup>45</sup> La vieja frase “a río revuelto, ganancia de pescadores” parecería seguir esta misma dirección.

*Definir con claridad los resultados esperados con el cambio*

La propuesta nutricional del Más Vida tenía esta fortaleza y constituyó uno de los motivos que incidió para su aceptación. La definición clara de cuál será el impacto de lo que se propone en relación con los problemas que le dieron origen al programa es fundamental para la sostenibilidad de la propuesta. Quizás no esté claro en el proceso de toma de decisiones el grado de amplitud del problema a atacar, pero el hecho de establecer con claridad las metas a alcanzar con la reforma propuesta puede constituirse en un ordenador del proceso. Como afirma Arthur Shopenhauer “No hay ningún viento favorable para el que no sabe a qué puerto se dirige”. En este caso, la definición de los objetivos y las metas posibles de alcanzar constituye un valor agregado que no debe dejar de establecerse en cada propuesta de acción.

*Articular la manera como se define el problema con la propuesta y las prioridades políticas de quienes toman las decisiones.*

Existirán oportunidades de selección de una determinada propuesta en la medida en que dicha propuesta “enganche” con la manera como se definió el problema y con la agenda de los políticos. (Kingdon, 1995: 9). Tanto el caso del Vale, como la propuesta inicial del Más Vida se encontraron en esta situación, con lo cual lograron una aprobación inmediata. Por el contrario, la propuesta de Política Socioeconómica lograba una concatenación parcial, dado que llegaba a articularse fuertemente con la corriente coyuntural de políticas.

*Analizar las relaciones de fuerzas vigentes y el margen de libertad de acción*

Esta actividad, comúnmente realizada por el político profesional, pero generalmente no explicitada, debe incorporarse en el listado de actividades que componen un proceso de planificación estratégica del

---

<sup>45</sup> Lamentablemente esta lección fue especialmente clara a inicios de los 90 para el gobierno de la Argentina, cuando luego de un proceso hiperinflacionario, en poco menos de cuatro años se privatizaron cerca de ciento veinte empresas públicas y el sistema de seguridad social, en un marco de reducida resistencia social.

cambio. En el caso analizado, la convocatoria efectuada a determinados ministerios para conformar una comisión responsable del programa constituyó, entre otras cosas, una estrategia que le dio mayor sustento político al programa. El grado de transformación que un actor puede lograr es proporcional a los recursos de poder que controla. Por lo tanto, si quien gestiona un proceso de cambio carece de recursos de poder importantes, deberá desarrollar alguna estrategia dirigida a acrecentarlos o limitar las expectativas del proceso de transformación. Dando muestras de un incomparable realismo, Nicolás Maquiavelo (1980: 23) contribuye a comprender estos procesos: “no hay cosa más difícil de realizar, ni de más dudoso éxito, ni de mayor peligro para manejarla, que el ponerse al frente de grandes innovaciones, porque quien lo hace tiene por enemigos a cuantos vivían bien bajo el orden anterior, y sólo encuentra tímidos defensores entre los favorecidos con el nuevo...”

### *Una última reflexión*

En nuestro contexto latinoamericano suele ocurrir que los programas sociales se “privatizan”, al utilizarse como espacio de acumulación de fuerzas del ocasional responsable político. Esta estrecha vinculación entre el líder político y “su” programa profundiza el manejo discrecional de los fondos públicos, multiplica la superposición de programas y facilita la manipulación de los que deberían ser “beneficiarios”. Pero a su vez, esta manera de concebir los programas hace que todo intento de transformación, de alguna manera, pase a constituirse en una “amenaza” para el actor que inició la acción. En el período analizado, el “Plan Vida” no escapó a esta lógica. Cada propuesta de cambio necesariamente cuestionaba el poder territorial del responsable que le dio origen. A la luz de los niveles de pobreza que tenemos en la región, terminar con estas prácticas democratizando las formas de acumulación de poder político debería constituirse en un nuevo desafío de la gerencia social.

## **5. Bibliografía**

- Bardach, Eugene (2000). *A Practical Guide for Policy Analysis*. London: Chatham House.
- Barzelay, Michael (2003). *Preparing for the future. Strategic Planning in the U.S. Air Force*. Washington D.C.: Brookings Institution.
- CESNI (2002). <http://www.cesni.org.ar/archivos/2003129105149/boletin-cesni-volumen-12-diciembre-2002.pdf>
- Cortázar, Juan Carlos y Carla Lecaros (2004). “La Viabilidad de las prácticas de participación ciudadana. El caso del presupuesto participativo de Villa El Salvador, (Perú, 2000 – 2002)”. Washington D.C.: Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES).
- Crozier, Michael y Erhard Friedberg (1990). *El Actor y el Sistema*, Alianza Editorial.
- Downs, Anthony (1996). “El Ciclo de atención a los problemas sociales. Los altibajos de la ecología”, en Aguilar Villanueva, comp., *Problemas públicos y agendas de gobierno*. México: Porrúa (versión original 1972).
- Grassi, Estela, Susana Hintze María Rosa y Neufeld (1994). *Políticas sociales. Crisis y ajuste estructural*. Buenos Aires: Espacio Editorial.
- Hall, Richard (1996). *Organizaciones, estructuras, procesos y resultados*, México, Prentice-Hall.
- Hirschman, Albert (1984), *De la economía a la política y más allá*, México, Fondo de Cultura Económica.
- Ilari, Sergio (2000). “El ¿Plan? Vida. Análisis de su gestión y propuestas para su transformación”, en *Cuadernos de la Fundación del Sur*. Buenos Aires: No. 7.
- Ilari, Sergio (2005), *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del “Plan Vida” al “Plan Más Vida”*, Washington D.C., INDES-BID.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition. New York: Longman.
- Oszlak, Oscar y Guillermo O’Donnell (1995). “Estado y Políticas estatales en América latina: hacia una estrategia de investigación” en *Revista Redes*. Buenos Aires: Vol. 2, (versión original 1976).
- Maquiavelo, Nicolás (1980). *El Príncipe*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- MDHT (2002a). “Cuadernillo explicativo del Plan Más Vida. Algunas líneas sobre políticas sociales”. La Plata: 22 de enero, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo.

MDHT (2002b). “Documento de Planificación, Estrategia Provincial de Seguridad Alimentaria”. 25 de julio. Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo.

MDHT. “Propuesta para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria en la provincia de Buenos Aires”. Documento interno, pág 11.

MDHT (2002c). “Ante la Crisis”. La Plata: 24 de abril de 2002. Inédito.

MDT (2003). Documento base del Plan Más Vida. La Plata: La presentación del programa puede ser consultada en el sitio Web del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo [http://www.desarrollohumano.gba.gov.ar/Programas/01\\_masvida/Principal.htm](http://www.desarrollohumano.gba.gov.ar/Programas/01_masvida/Principal.htm).

Murray, Edelman (1991), La construcción del espectáculo político, Ed. Manantial, Argentina.

Passalacqua, Eduardo (2000). “Algunas reflexiones en torno a la coordinación” en *Revista Actuar en Red*. Buenos Aires: Año 1, No. 1.

Passalacqua, Eduardo (2000). “La problemática relación entre políticos y técnicos en el gobierno local: una primera aproximación” en *Revista Actuar en Red*. Buenos Aires: Año 1, No.2.

Pichardo Muñiz, Arlette (1997). *Evaluación del Impacto Social*. Buenos Aires: Lumen.

Relatoría de la Comisión (2002). Acta del 6 de noviembre: pág. 2.

Saravia, Enrique (1991). Técnicas para la Elaboración, Formulación, Ejecución, Seguimiento, Evaluación de Políticas Públicas, Santa Cruz de la Sierra, CLAD.

Subirats, Joan (1989). *Análisis de Políticas Públicas y Eficacia de la Administración*. Madrid: INAP.

### Otros documentos consultados

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. Algunas líneas de acción sobre políticas sociales, La Plata, 22 de enero de 2002.

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, Documento Interno “Ante la Crisis”, La Plata, 24 de abril de 2002, inédito.

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, Documento interno “Propuesta para garantizar la Seguridad y la Soberanía Alimentaria en la provincia de Buenos Aires”, s/f, inédito.

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, Documento interno, Documento de Planificación, Estrategia Provincial de Seguridad Alimentaria, 25 de julio de 2002.

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, Cuadernillo Explicativo del Plan Más Vida. La Plata - 22 de enero de 2003.

Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo Documento base del Plan Más Vida, La Plata, 2003.

### Sitios web citados

Centro de Estudios sobre Desnutrición Infantil (CESNI) <http://www.cesni.org.ar>

Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires, <http://www.cic.gba.gov.ar>

Diario Clarín Digital, <http://ww.clarin.com.ar>

Diario Digital Noticias con Objetividad (N.C.O.), La Matanza. <http://www.ncodiario.com>

Diario El Día, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Edición Internet <http://www.eldia.com.ar>

Diario Hoy, La Plata, Provincia de Buenos Aires, Edición Internet <http://www.diariohoy.net>

Diario Página 12 Digital <http://www.pagina12web.com.ar>

Ministerio de Economía de la Nación , Instituto Nacional de Estadísticas y Censos: <http://www.indec.gov.ar>

Periódico digital de la Zona Oeste Poloneutro. <http://www.poloneutro.com.ar>

Periódico digital Nueva Era. <http://www.nuevaera.com.ar>

Federación Médica de la Provincia de Buenos Aires

<http://www.femeba.org.ar/fundacion/quienessomos/Novedades/planmasvida.pdf>

Gobierno de la Provincia de Buenos Aires. <http://www.gba.gov.ar>

Nutrar.com. Portal de la alimentación. <http://www.nutrar.com>

Municipio de San Fernando, Provincia de Buenos Aires: <http://www.sanfernando.gov.ar>

URBARED. UN.G.S – U.N.A.M. <http://www.urbaled.ungs.edu.ar>



## 6. Reseña biográfica

SERGIO RAÚL ILARI. Doctorando del programa Gobierno y Administración Pública (Instituto Universitario de Investigación Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid, España). Magister Scientiarum en Administración Pública (Universidad de Buenos Aires). Licenciado y Profesor en Ciencia Política (Universidad Nacional de Rosario, Argentina). Profesor-Investigador Regular de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor Regular de la Universidad Nacional de Luján. Profesor-Tutor del Instituto para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo (BID). Ha dictado cursos de posgrado sobre Implementación de Programas Sociales, Gestión Social, Innovación de la Gestión Local y Estrategias de Lucha Contra la Pobreza.

Ha realizado trabajos de consultoría y asistencia técnica en organismos internacionales (Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo; Banco Mundial, Banco Interamericano de Desarrollo, Red 5 y Red 10 del Programa de Cooperación Europea URB-AI; nacionales de Argentina, Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO); Programa Fondos de Participación Social (FOPAR); Programa FOAR de la Cancillería Nacional, organizaciones sociales y municipios.

Roque Sáenz Peña 180, (1876) Bernal, Provincia de Buenos Aires, Argentina  
Correo electrónico: [silari@unq.edu.ar](mailto:silari@unq.edu.ar)