

ESTUDIOS DE CASO SOBRE BUENAS PRÁCTICAS DE GERENCIA SOCIAL

**La reformulación estratégica de los programas sociales.
Del “Plan Vida” al “Plan Más Vida”**

Provincia de Buenos Aires, Argentina

Estudio de Caso No. 3

Sergio Raúl Ilari

**La reformulación estratégica
de los programas sociales.
Del “Plan Vida” al “Plan Más Vida”**

Provincia de Buenos Aires, Argentina

Sergio Raúl Ilari ¹

**Estudio realizado para el
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
Washington D.C.**

¹ Profesor Investigador Regular de la Universidad Nacional de Quilmes y Profesor Regular de la Universidad Nacional de Luján, Argentina. Magister Scientiarum en Administración Pública (UBA). Becario de la Fundación Carolina para el desarrollo del Doctorado en Gobierno y Administración Pública, Instituto Universitario Ortega y Gasset - Universidad Complutense de Madrid.

CONTENIDO

Presentación	iii
Resumen Ejecutivo	iv
Introducción	1
I. Una primera transformación: del “Plan Vida” al “Vale Vida”	4
II. El fracaso del Vale y el regreso de las prestaciones tradicionales del Plan Vida	11
III. Análisis de alternativas y establecimiento de las líneas estratégicas de un nuevo programa	15
IV. Diseño interinstitucional del Plan Más Vida	26
Conclusiones	31
<i>El proceso de generación y selección de alternativas para transformar el Plan Vida</i>	31
<i>La decisión de adoptar el Vale Vida</i>	
<i>El fracaso del Vale Vida</i>	
<i>La propuesta Seguridad Alimentaria</i>	
<i>El descarte de la propuesta de Seguridad Alimentaria y la selección del Más Vida</i>	
<i>Las oportunidades para la generación de valor público</i>	38
<i>Análisis funcional de los procesos de especificación y selección de alternativas</i>	39
Lecciones aprendidas: ¿Cómo transformar exitosamente un programa social?	43
<i>Evaluar la viabilidad técnica y política de las propuestas</i>	44
<i>Aprovechar las situaciones inestables, en tanto posibles momentos oportunos para el cambio estratégico</i>	44
<i>Definir con claridad los resultados esperados con el cambio</i>	44
<i>Articular la manera como se define el problema con la propuesta y las prioridades políticas de quienes toman las decisiones</i>	45
<i>Analizar las relaciones vigentes y el margen de libertad de acción</i>	45
<i>Una última reflexión</i>	45
Bibliografía	46
Anexo	49

Presentación

Mediante la publicación de la serie *Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social*, el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) desea contribuir a un mejor conocimiento de la labor que desarrollan los gerentes sociales de la región, así como a la generación de aprendizajes aplicables a la labor de gestión de los programas sociales.

La escasez de estudios sobre el proceso gerencial en el ámbito de las políticas y programas sociales dificulta no sólo las labores de formación en gerencia social que se desarrollan en la región, sino también los esfuerzos por mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales en la región. Esta serie de estudios pretende contribuir a la superación de estos escollos, ofreciendo un conjunto de investigaciones que permitirán a los gerentes sociales comprender mejor los procesos gerenciales en que están involucrados y extraer aprendizajes aplicables a su labor.

El primer número de la serie, titulado “Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social”, de Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar, propone un marco metodológico y analítico para el estudio de las prácticas en gerencia social. Dicho marco se basa en la propuesta teórico metodológica que durante los últimos años ha desarrollado el profesor Barzelay en la London School of Economics and Political Science. El marco ofrece a los investigadores en gerencia social un enfoque e instrumentos metodológicos que permiten una comprensión detallada e integral de las prácticas gerenciales, así como extraer lecciones a partir de experiencias concretas de gerencia social.

Los siguientes números de la serie consisten en estudios de caso sobre experiencias relevantes de gerencia social en la región. Todos ellos incluyen una sección narrativa, en la que el lector hallará evidencia suficiente para comprender la experiencia en cuestión. Incluyen también una sección analítica, en la que se profundiza en la comprensión de los prácticas gerenciales puestas en juego en la experiencia bajo estudio. Finalmente, los autores identifican un conjunto de lecciones, útiles para el trabajo de los gerentes sociales de la región.

Todos los estudios publicados en esta serie son resultado de los *Talleres de elaboración de estudio de casos sobre gerencia social* que periódicamente ofrece el INDES. Los autores son así egresados de los Talleres que, con la ayuda del plantel docente del INDES, han aplicado el enfoque teórico metodológico al que hemos hecho referencia anteriormente al estudio de una experiencia de gerencia social. Mediante los Talleres el INDES promueve que los expertos e investigadores en gerencia social de la región estudien el proceso gerencial, ofreciéndoles una metodología adecuada para ello, un espacio de formación práctica y asesoría docente para la realización efectiva de los estudios de caso.

Esperamos que los estudios que componen esta serie sean de utilidad tanto para quienes tienen responsabilidades gerenciales en los programas sociales de la región como para los investigadores y docentes interesados en la materia.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

Resumen Ejecutivo

El trabajo constituye un análisis del proceso de elaboración de las políticas públicas. En particular, estudia la dinámica que adquiere la reformulación de los programas sociales masivos en contextos de alta inestabilidad socioeconómica y política. Utilizando la metodología del análisis de caso se pretende brindar una explicación a los siguientes interrogantes: ¿porqué en determinados momentos son puestas en acción alternativas anteriormente desplazadas de la agenda de los tomadores de decisiones? ¿Qué conjunción de factores facilita la transformación de la gestión en programas de lucha contra la pobreza?

La experiencia seleccionada para abordar esta temática es el Plan Vida, programa alimentario que tiene cerca de un millón de beneficiarios y que se desarrolla desde 1994 en la provincia de Buenos Aires, Argentina. En el marco de una de las principales crisis que atravesó la Argentina, de fines del 2001, en primer lugar se intentó reemplazar la entrega de alimentos por la distribución de un bono monetario (Vale Vida). Debido a los importantes problemas que generó su implementación se optó por volver a la entrega tradicional de los alimentos. Posteriormente comenzó un amplio proceso de discusión y elaboración de alternativas para rediseñar el programa, actividad en la que participaron finalmente seis organismos de rango ministerial.

Con la información obtenida sobre estos procesos de gestión, en el trabajo se presenta una explicación acerca de: ¿porqué las reformas se produjeron en determinados aspectos del programa, mientras que otros no llegaron a modificarse? A su vez se analizan los factores técnicos y políticos que posibilitaron su transformación y los que impidieron el éxito de la propuesta del Vale o de otras de las alternativas analizadas que implicaban reformas más radicales. Al respecto, la dinámica del proceso estudiado muestra el comportamiento de los diferentes actores involucrados, las implicancias políticas que tuvieron cada una de las opciones examinadas y la continuidad de una estrecha vinculación del programa con el líder político que le dio origen. Así, puede afirmarse que el nuevo diseño del programa, más que un producto de un proceso neutral de elección racional entre opciones en base a sus posibles impactos, constituye un resultado fuertemente condicionado por las relaciones de fuerzas establecidas.

Finalizada la narración y el análisis de la experiencia, se proponen cinco lecciones que surgen del caso y que son consideradas útiles para transformar exitosamente un programa social: 1) evaluar la viabilidad técnica y política de las propuestas; 2) aprovechar las situaciones inestables, en tanto posibles momentos oportunos para el cambio estratégico; 3) definir con claridad los resultados esperados con el cambio, 4) articular la manera como se define el problema con la propuesta y las prioridades políticas de los tomadores de decisiones; 5) analizar las relaciones de fuerzas vigentes y el margen de libertad de acción.

Introducción

Los programas masivos de lucha contra la pobreza en América latina generalmente se han caracterizado por una vigencia limitada al período de gobierno en el cual se formularon. La identificación de cada programa con los funcionarios de gobierno ocasionales ha condicionado, sin lugar a dudas, la posibilidad de obtener mayor continuidad. Sin embargo, algunos programas sí logran continuidad institucional, generalmente atravesando períodos de transición, reformulación o red denominación.

Los períodos de reformulación estratégica de programas suelen ser breves, aunque sumamente intensos para quienes abordan el desafío del cambio, pues deben intervenir en procesos de alto dinamismo e inestabilidad. A su vez, es habitual que las principales transformaciones se lleven a cabo al inicio de una gestión de gobierno, acrecentando los niveles de tensión que toda transformación genera por sí misma.

Utilizando la metodología del análisis de caso presentada en el I Taller de Elaboración de Estudios de Caso sobre Gerencia Social desarrollado por el INDES-BID en septiembre de 2003², nos guían en este trabajo los siguientes objetivos:

- Explicar las razones por las cuales determinados momentos son “oportunos” para transformar un programa, poniendo en acción alternativas anteriormente dejadas de lado.
- Analizar las prácticas que componen el proceso de selección de propuestas, el descarte, la reformulación de alternativas y la construcción del diseño definitivo.
- Contribuir a la comprensión de los factores que condicionan el éxito o fracaso de la gestión de un proceso de transformación.
- Distinguir las prácticas del proceso de diseño de programas articulados de lucha contra la pobreza

Sabido es que los momentos de cambio generan un *alto grado de incertidumbre* en quienes toman las decisiones y en la ciudadanía en general. Esto lleva muchas veces a concentrar en el período correspondiente una sobre-utilización de los recursos disponibles, en especial los humanos, a fin de garantizar el éxito de la transformación. Creemos que este trabajo aporta reflexiones teóricas y lecciones prácticas que pueden ser útiles para comprender e intervenir en el desarrollo de estos *procesos críticos*, planificarlos adecuadamente y con ello reducir el grado de incertidumbre que generan en los equipos de dirección.

La experiencia que nos servirá de base para analizar esta temática es la reformulación del programa nutricional “Plan Vida”, que se desarrolla en la provincia de Buenos Aires, Argentina. Este programa llega a 650.000 familias y cuenta con el aporte diario y voluntario de 38.000 trabajadoras vecinales, también llamadas “manzaneras” debido a su distribución cada cuatro manzanas de cada barrio, y “comadres”³. El Plan Vida es el

² En el Anexo del trabajo se explica la metodología utilizada.

³ Son también trabajadoras vecinales que dependen actualmente de este programa, pero que provienen de un programa anterior que se fusionó con el Plan Vida.

principal programa asistencial que se desarrolla en esta jurisdicción. Se inició en 1994 durante la gestión del gobernador Eduardo Duhalde, y como suele ocurrir con los programas asistenciales, quedó fuertemente ligado a la persona responsable de su creación, la Sra. Hilda González, esposa del gobernador. Posteriormente le sucedió en la gobernación Carlos Ruckauf del partido Justicialista, quien mantuvo la ejecución del programa. En enero de 2002, Duhalde asumió como presidente de la Nación y Ruckauf renunció a la gobernación para asumir como Ministro de Relaciones Exteriores. Es así como el gobierno de la provincia pasa a ser ejercido por el vicegobernador, Felipe Solá. A los pocos días de iniciado su gobierno, se decidió reemplazar parte de los alimentos que distribuía el Plan Vida por un bono monetario (el Vale Vida), cuyo valor superaba ampliamente las prestaciones anteriores. La propuesta fue formulada y puesta en acción en sólo un mes. Pero también a los pocos meses se optó por reinstalar el viejo programa debido a los inconvenientes operativos que surgieron, los conflictos que ocasionaba a escala territorial esta nueva modalidad de intervención y la aparición de un programa nacional de subsidio al desempleo. Desde ese momento se cristalizó un nuevo proceso de análisis de alternativas y diseño de un nuevo programa, primero al interior de un ministerio, el de Desarrollo Humano y Trabajo, y luego conjuntamente en los ministerios de Salud, Educación, Economía y la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia.

Producto de este segundo período de análisis es el nuevo Plan Más Vida, el cual, a diferencia del tradicional Plan Vida, se diseñó y comenzó a ejecutar en forma interministerial. El nuevo diseño del programa incorporó prestaciones adicionales y acrecentó su grado de focalización; generalizó un seguro de salud para los beneficiarios y trabajadores vecinales y desarrolló un componente de formación denominado “aprendizaje en la acción”. También se creó un sistema de transparencia en la gestión, monitoreo y evaluación, gestionado especialmente por la Comisión de Investigaciones Científicas. Sentando las bases de una nueva modalidad de trabajo, una de las primeras acciones del nuevo programa fue la generación de una línea de base, con una muestra de mil quinientas familias de la provincia.

Por otra parte, sin embargo, se mantuvieron algunas de las particularidades del modelo anterior, no siempre consideradas de manera positiva, como el tipo de trabajo de campo desplegado por las trabajadoras voluntarias (básicamente de entrega de alimentos). Incluso se acrecentó el nivel de fragmentación del trabajo al crear nuevas figuras que se sumaron a las anteriores, como por ejemplo la del “promotor” y la del “monitor”. Esto nos lleva a preguntarnos ¿por qué las reformas se produjeron en determinados aspectos del programa, mientras que otros no llegaron a modificarse? ¿Qué factores posibilitaron su transformación y cuáles impidieron el éxito de la propuesta del Vale o de otras de las alternativas analizadas que implicaban reformas más radicales?

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. Richard Hall sitúa los procesos de transformación dentro de la temática del cambio organizacional. A su vez, entiende estas transformaciones como expresiones de procesos políticos “donde los factores estructurales y los arreglos de poder desempeñan papeles claves en la inhibición del cambio y la innovación”⁴. En particular, la transformación estratégica de programas la entendemos como un proceso de rediseño,

⁴ 1996, página 217.

no sólo de las acciones y de los bienes o servicios que brinda, sino también de los objetivos y fines que lo guían.

Para el estudio de los procesos de análisis y selección de alternativas, utilizaremos como base teórica especialmente el trabajo de John Kingdon (1995). El autor 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. Además, el análisis de este proceso “predecisional” se complementará con la metodología propuesta por Eugene Bardach (2000), quien analiza las prácticas gerenciales desde el punto de vista de las funciones que lo componen.

Nuestro trabajo desarrolla en sus primeros dos capítulos el origen del proceso de transformación, teniendo en cuenta tanto sus condicionantes inmediatos, como la incidencia del marco de crisis social de Argentina. Además describe 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.

El tercer capítulo narra 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. Posteriormente describe el proceso de armado y gestión de las articulaciones interinstitucionales, etapa relevante en la experiencia estudiada ya que se trata de coordinar el accionar de cuatro organismos de rango ministerial.

Finalizada la narración de la evidencia del caso, en los dos apartados siguientes se analiza la información y se presenta una serie de “lecciones” que nos dejan las explicaciones de dos hechos: por qué en determinados momentos se ponen en acción alternativas anteriormente desplazadas de la agenda de quienes toman las decisiones y qué conjunción de factores facilita la transformación de la gestión en programas de lucha contra la pobreza.

Agradezco la muy buena disposición que nos brindaron las personas entrevistadas, la apertura que han tenido funcionarios y ex - funcionarios para suministrarnos toda la información requerida (documentos públicos e internos, relatorías de las comisiones) y el apoyo de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires. Muy especialmente agradezco a Juan Carlos Cortázar por sus sugerencias, sus comentarios y el excelente seguimiento metodológico que brindó durante todo el proceso de investigación. Finalmente agradezco el trabajo de Claudio Durigo en algunas de las entrevistas realizadas y el invaluable apoyo anímico de Elina Coniglio, Natalia y Lucia Ilari, quienes ya conocen el caso a la perfección.

I. Una primera transformación: 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 Aires⁵. 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 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 manzaneras, 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 clientelista o por su limitada racionalidad técnica⁶, sin lugar a dudas este programa mantuvo durante varios años un alto nivel de participación voluntaria y de legitimidad política.⁷

Durante el gobierno de Carlos Ruckauf (1999-2001), específicamente en octubre de 2000, luego de un trabajo conjunto de equipos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el Ministerio de Salud, entró en vigor el “Seguro Público de Salud”. Este seguro contemplaba la figura del médico de cabecera y tenía por población destinataria a las manzaneras, a las comadres y a sus respectivos grupos familiares. Pero

⁵ 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).

⁶ En una investigación que realizamos en 1999 observamos que el programa carecía de un diseño adecuado, al no disponer ni de objetivos generales y específicos 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).

⁷ En los últimos quince años sólo en una oportunidad el Partido Justicialista estuvo disputando fuertemente la gobernación. Ocurrió en 1999 con la postulación de Graciela Fernández Meijide, desde el FREPASO. Muestra de la legitimidad del Plan es que en su campaña electoral Meijide afirmó que el Plan Vida tendría algunas reformas, pero seguiría existiendo.

en ese momento el Plan Vida tuvo que limitar algunas de sus actividades, dado que ya no disponía de la totalidad de los recursos financieros administrados por el gobierno anterior.⁸ Una de las Consejeras recuerda que “aunque no se llegó a retroceder, el programa quedó estancado por falta de recursos. Se siguió con la operatoria de dar los alimentos, pero las capacitaciones y los encuentros de trabajadoras vecinales no se pudieron hacer”⁹. Esta situación se agravó en los últimos meses de 2001, pues ante la crisis 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.¹⁰

En diciembre de 2001, Carlos Ruckauf pasó a ser Ministro del Exterior de la Argentina y su anterior cargo fue ocupado por 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.¹¹ 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 mandato¹². 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

⁸ Además de la incidencia directa de la crisis, también explica la reducción de los recursos el hecho de que a fines del 1999 el estado nacional dejara de entregar a la provincia de Buenos Aires los recursos del denominado Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense. Este fondo, creado en 1991 al inicio de la gobernación de Duhalde, aportaba recursos financieros adicionales por un monto de 650 millones de pesos (o dólares en ese momento) anuales.

⁹ Code 1, 3

¹⁰ Entrevista 7.

¹¹ en www.indec.gov.ar

¹² Cabe tener en cuenta que en la interna del partido Justicialista previa a las elecciones de 1999, Solá y Ruckauf se encontraban enfrentados en líneas políticas divergentes.

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”.¹³

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 al Dr. José Luis Coraggio y extensivamente a un equipo de la Universidad Nacional de General Sarmiento. José Luis Coraggio ya era en ese momento uno de los principales referentes nacionales de la temática de la economía y las políticas sociales. Dado que Coraggio ejercía el cargo de rector de la Universidad y su mandato finalizaba en pocos meses, asumió en la Subsecretaría el Arq. Eduardo Reese, quedando el primero con el cargo de asesor. Eduardo Reese es reconocido en Argentina por liderar técnicamente el desarrollo de un considerable número de planes estratégicos participativos en el nivel local, tales como los de Rosario, Bahía Blanca y Campana.

La Universidad de General Sarmiento tenía experiencia de trabajo en el municipio de Moreno, cuyo Intendente había sido hasta ese momento Mariano West. Actividades tanto de investigación como de consultoría realizadas durante varios años habían generado una vinculación importante entre el Municipio y la Universidad. Uno de los actores involucrados en esto indica: “con Mariano existía una relación casi cotidiana y eso venía de muchos años atrás. No es que nos encontramos ahí y dijimos “Mirá... pensamos lo mismo”.¹⁴

La situación del Plan Vida era bastante crítica en ese momento. Quien tenía a su cargo la Dirección Provincial de Políticas Socioeconómicas¹⁵ explica que “el estado de situación era bastante comprometido con respecto a los alimentos (...) Por más que se quisiera, no había oferentes para los requerimientos que necesitaba el programa... dado que en esas circunstancias nadie quería venderle al Estado”.¹⁶ 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

¹³ Asamblea Legislativa del 3 de enero de 2002

¹⁴ Entrevista 12.

¹⁵ Nota de aclaración: La gestión de West en el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo duró hasta diciembre de 2003. Para facilitar la lectura, no antepondremos el prefijo “ex” a cada nombre de un cargo.

¹⁶ Code 2,2 y 3, 1

provinciales, algunos funcionarios de menor jerarquía, asesores y una senadora provincial. “Era un equipo informal. Incluso, cuando nos dimos cuenta que nadie estaba aún cobrando un sueldo dijimos: “muchachos, diseñemos una estructura”... cosa que daba gusto ver, cuánto estábamos comprometidos con la gestión.”¹⁷

Uno de los funcionarios narra que “lo primero que nos planteó West fue: “lo primero que hay que recuperar es que la gente pueda tener para comer”¹⁸ Y es en este marco 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. Al respecto, la Directora de Comunicación, una de las principales referentes que tuvo el Vale Vida, comenta que la idea era pasar de tener “beneficiarios, a sujetos de derecho..., apuntando a la transformación, a la toma de conciencia de que es un derecho el estar bien alimentado”.¹⁹ 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, p. 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, sólo era posible la transferencia a cada mujer beneficiaria, tal como se hacía con el reparto de alimentos.²⁰

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

¹⁷ Entrevista 6

¹⁸ Entrevista 6

¹⁹ Code 1, 3

²⁰ Entrevista 7

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.²¹ Una ventaja adicional que se le encontró a esta propuesta era su rápida implementación y el tipo de impacto que podía producir: “apostábamos a que los Vales quedaran en el circuito de la microeconomía barrial”.²² 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”.²³

El grupo inicial de trabajo había alcanzado en todo este proceso una buena productividad interna, pero no llegó a abrir espacios de participación directa para el resto del propio ministerio. “El equipo se abroqueló (se encerró en sí mismo)”, generando malestar en el resto del ministerio. Un funcionario menciona así que “había técnicos que tenían diez o quince años de trabajo en el ministerio y se enteraron del Vale cuando tuvieron que agarrar la camioneta y salir a capacitar”.²⁴

¿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”.²⁵ 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.

El procedimiento estaba planificado de la siguiente manera: El MDHT debía enviar los talonarios mensualmente a cada Municipio, éstos debían distribuirlos a las 37.000 trabajadoras vecinales, y ellas eran quienes debían entregarlos a las 650.000 familias inscritas. Posteriormente el comerciante minorista recibía el Vale y a su vez lo utilizaba para comprar mercadería al por mayor. Pero tanto el mayorista como el minorista podían cambiar el vale en el Banco por “patacones”, teniendo en cuenta que el valor de cada patacón se le reducía en esa instancia en un 3%, con lo cual se cubrían gastos administrativos. El circuito requería que el Banco Provincia dispusiera previamente de parte de los recursos suministrados por el gobierno provincial (unos \$ 8.000.000 mensuales) y por la Nación (por \$ 6.000.000 mensuales). (MDHT, 2002a).

²¹ Entrevista 7

²² Entrevista 6

²³ 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>

²⁴ Entrevista 6

²⁵ “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.

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). A futuro se esperaba cruzar la base de beneficiarios con otras bases de información del gobierno nacional y retirar el Vale Vida a los trabajadores activos o a personas que dispusieran de una jubilación, sin dejar de recibir la entrega de leche. Con el dinero ahorrado se esperaba aumentar la cobertura del Vale y/o aumentar el monto mensual del dinero transferido. (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 Subsecretario de Políticas Socioeconómicas explica así que “el Vale significaba un paso para dejar la política del “reparto de cosas” y pasar a una política de Ingreso, a una política de promoción del desarrollo local”.²⁶ La idea del subsidio monetario a la demanda a través de bonos y dirigido a las familias no era nueva en Argentina. Dos experiencias recientes, las de las provincias de Mendoza y Jujuy, eran reconocidas por el equipo de gobierno como modelos similares de acción.²⁷ La Dirección de Comunicación mantenía una relación permanente con estas dos provincias a través de reuniones periódicas: “Nos ayudaron mucho para ver dónde estarían las dificultades y para aclarar aspectos legales y administrativos”.²⁸

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.²⁹

Aprobada la propuesta del Vale Vida, el proceso de preparación técnico– administrativa previa a la ejecución de programa³⁰ también se desarrolló en el marco de la “urgencia”. Uno de los funcionarios recuerda: “fue todo muy rápido. Entre la decisión y la salida del primer Vale a la calle, no creo que se haya llegado a un mes”.³¹ Otro señala: “la implementación era muy complicada y fue un error nuestro creer que en la emergencia íbamos a salir con una propuesta que necesita una cosa muy aceitada y mucho tiempo de instalación”.³² “No hubo tiempo para hacer una capacitación, ni a las manzaneras, ni a las mujeres de los barrios”.³³

²⁶ Code 1,6 y 2, 6

²⁷ 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 (U\$S 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).

²⁸ Code 3, 5

²⁹ 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).

³⁰ Denominamos a este proceso “de implementación” siguiendo a Enrique Saravia (1991).

³¹ Entrevista 7

³² Entrevista 6

³³ Code 4, 4

Un paso fundamental de esta etapa de implementación³⁴ fue la firma de un convenio con el Banco Provincia de Buenos Aires, el cual asignaba a éste la responsabilidad del manejo financiero. El Banco a su vez se encargó de contratar los servicios de impresión de los bonos con la empresa Ticket Total. A su vez, en el ministerio se abrió una línea telefónica gratuita para apoyar la difusión y atender reclamos. Respecto de estos, ya se había detectado que el padrón de beneficiarios del Plan Vida no contaba con el número de documento de unas 75.000 personas (8% del total), lo que les imposibilitaba recibir el Vale. En el primer Cuadernillo explicativo del programa se explicó que por esta razón, dichas personas no podían recibir la primera entrega del 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.”³⁵ 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.³⁶

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”.³⁷ 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”.³⁸

³⁴ Entendiéndola como la preparación técnica y administrativa previa a la puesta en práctica del programa.

³⁵ <http://www.poloneutro.com.ar/archivo/n028/interesgral.htm>

³⁶ <http://www.nuevaera.com.ar/2002/01/22/prov/np01.htm>

³⁷ Decreto 108/02 del 15 de enero de 2002.

³⁸ Cuarta cláusula del Modelo de convenio utilizado entre la nación y las provincias, en el marco de la Emergencia Alimentaria Nacional.

II. El fracaso del Vale y el regreso de las prestaciones tradicionales del Plan Vida

*“Si hoy a la gente de un municipio le
hablás del Vale Vida... te sacan
corriendo”³⁹*

*“Si le nombrás el Vale a las manzaneras,
les salen culebras por la boca”⁴⁰*

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. 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 que no tenía resolución inmediata. Pero los problemas también surgieron por el número descomunal de devoluciones de Vales⁴¹. Uno de los funcionarios puntualiza que “en la segunda entrega de los Vales ya con algún nivel de depuración del padrón, hubo menos vales devueltos... sólo un 16 o 17%.”⁴² 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. “Ahí surge lo que sabe, pero nunca se llega a dimensionar hasta (el momento en) que sucede. (...) Los padrones no estaban actualizados, como deberían haber estado.”⁴³

Este problema operativo, generó conflictos permanentes, los cuales se materializaban especialmente en los niveles locales de gobierno. “Esto genera mucho ruido en los municipios”.⁴⁴ 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. El control, la rendición, las devoluciones, realizados por equipos también muy diezmados por la crisis...”⁴⁵

A su vez, la gestión del Vale Vida se desarrolló en un marco de fuerte conflicto con los propios trabajadores del gobierno provincial. Durante febrero y marzo, las protestas expresadas en forma de paros parciales y tomas de edificios, generó en muchas dependencias una virtual paralización.⁴⁶ Esto complicó aún más la endeble operatoria del programa. “En una oportunidad tuvimos una huelga en el ministerio y se pararon los servidores: se cayó el sistema y no había manera de mantener el padrón para emitir”.⁴⁷

³⁹ Entrevista 3

⁴⁰ Entrevista 6

⁴¹ El talonario se devolvía cuando, por distintas razones, no se podía entregar al beneficiario.

⁴² Entrevista 7

⁴³ Entrevista 6

⁴⁴ Entrevista 7

⁴⁵ Entrevista 6

⁴⁶ El 30 de enero del 2002 el gobernador Solá informó que se iba a reducir en un 50 % el personal contratado de la administración pública provincial. A su vez, se reemplazaron las horas extras y el pago de viáticos por un nuevo sistema de premios (URPES), con lo cual se reducían los salarios de una parte importante de los empleados públicos. (Diario El día, La Plata, 30/1/02 y 14/03/02)

⁴⁷ Entrevista 6

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. Uno de los miembros del gabinete señala que “los tiempos del Banco no tenían nada que ver con los tiempos en que nosotros teníamos que movernos... estaba la urgencia de la gente.”⁴⁸

Respecto de los empresarios, se logró una importante relación con una de las asociaciones de comercios minoristas. La Cámara de Almaceneros de la Provincia de Buenos Aires aportaba información, haciendo un seguimiento informal del desarrollo del programa en toda la provincia. No obstante, no faltaron los comerciantes que “decían a los compradores que se tenía que quitar el 10% del valor del bono o encarecían los productos si se pagaban con él”.⁴⁹ Sin embargo, con las empresas mayoristas la experiencia no fue positiva. Por momentos los mayoristas dejaban de aceptar los bonos, con lo cual se rompía la cadena de pagos. Uno de los directivos afirma que “los cambios de las reglas de juego que hacían los mayoristas fue uno de los mayores problemas”.⁵⁰ Estos cambios generaban incertidumbre en todos los actores que participaban de los circuitos del Vale y especialmente en la gente de menos recursos. La Directora de Comunicaciones recuerda que “un comerciante llamó por teléfono para decirme que lo habían saqueado dos veces en su vida: una durante los saqueos de diciembre de 2001⁵¹ y otra ahora, pues el negocio le quedó vacío y el mayorista no le repone la mercadería con los Vales.”⁵² Por su parte, cabe tener en cuenta que la reacción de los mayoristas tenía alguna explicación dado el marco de inflación de la economía nacional, lo que hizo que rápidamente la moneda nacional, el bono provincial “Patacón” y con él, el Vale, fueran perdiendo valor.⁵³

Por otra parte, la implementación del Vale afectó a las empresas de distribución de alimentos, las cuales cobraban según los kilos de alimentos distribuidos. Ahora sólo les quedaba la distribución de la leche, día por medio. La crítica puntual, efectuada a través de los trabajadores de la empresa en los barrios, contribuyó a acrecentar el nivel de rechazo que el Vale había generado en las manzaneras. En algunos municipios los transportistas comenzaron a ofrecer a manzaneras y beneficiarios una caja de alimentos por el valor de los bonos. Esto motivó la intervención del Ministro West, quien prohibió a los empresarios el desarrollo de esta actividad.

Aunque inicialmente no se generó un espacio de consulta ni de capacitación previa para las trabajadoras vecinales, cuando llegó el momento de la distribución, la capacitación se tuvo que realizar rápidamente para esta nueva operatoria. Para este fin se utilizaron cartillas y posteriormente videos, donde se explicaba las nuevas funciones de la trabajadora vecinal y la manera de completar los registros. Pero 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). “En general, no hubo una actitud positiva, sino que se percibía una actitud pasiva. Se

⁴⁸ Entrevista 6

⁴⁹ Entrevista 7

⁵⁰ Entrevista 6

⁵¹ En Argentina, en diciembre de 2001, mientras se producía una movilización popular espontánea llamada “cacerolazo”, también hubo días donde grupos más organizados ingresaban en algunos comercios y robaban sus mercaderías.

⁵² Code 6, 6

⁵³ Entrevista 6

reparte el bono y nada más”.⁵⁴ Otro de los funcionarios comenta: “...hubo un problema serio. 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”.⁵⁵ 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. Un funcionario expresa “...La gran conductora histórica del programa, Hilda “Chiche” Duhalde, no es que no estuviera, estaba en el gobierno Nacional! (...) (Además), “su mensaje permanente era “al Plan Vida no me lo toquen”.⁵⁶ 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.

Desde otra perspectiva, una de las coordinadoras de manzaneras señala que los problemas del Vale no provenían de su rigidez, sino de haber aumentado los niveles de corrupción del sistema. A diferencia de los alimentos, el Vale “era muy tentador. Esto llevó a que en algunos lugares se formaran grupos, siempre minoritarios, digamos mafias, entre el municipio y algunas manzaneras, que de mutuo acuerdo se quedaban con los Vales”.⁵⁷

Con el paso de los meses, como recuerda un funcionario, “los conflictos fueron estallando por todos lados”.⁵⁸ “Los problemas que existían se acrecentaban, pero a la vez, aparecían nuevos problemas”. Entre ellos, la Coordinadora de Gestión del Plan recuerda 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.⁵⁹ Por otra parte, no se había reducido el nivel de rechazo de las manzaneras y los gobiernos locales seguían “desbordados” con los problemas operativos que agregaba la operatoria del Vale a la crisis socioeconómica. Esta 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

⁵⁴ Entrevista 7

⁵⁵ Entrevista 5

⁵⁶ Entrevista 5

⁵⁷ Entrevista 9

⁵⁸ Entrevista 5

⁵⁹ Code 4, 2

primer programa de subsidio a jefes de hogar desocupados.⁶⁰ 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. El Subsecretario de Políticas Socioeconómicas afirma al respecto: “lo que determinó el fin del Vale Vida fue la universalización del programa Jefes y Jefas”. Lo que dijimos fue: bueno, paguemos el costo del cambio, pero si se crea el “Jefes y Jefas”, que ese sea el primer paso a una política de ingresos y nosotros lo complementamos con otras cuestiones, que era toda la política de economía social, capacitación, organización y creación de los Consejos Locales Económico–Sociales.”⁶¹ 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. “Ya estábamos en mayo y se fue tranquilizando la situación. El ministerio pudo volver a comprar alimentos secos para el programa Vida y con esto se dejó sin efecto el Vale”.⁶²

Algunos funcionarios del propio ministerio no estuvieron de acuerdo con esta decisión: “algunos planteábamos que volver a la entrega de alimentos era un retroceso”.⁶³ Pero el Vale había tenido más críticos que defensores en su etapa de ejecución. La decisión ya estaba tomada por West y el gobernador de la provincia y no se abrieron espacios de debate para esta propuesta. Es más, en esta decisión no participó todo el equipo que había iniciado el desarrollo del Vale. 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?”.⁶⁴

⁶⁰ 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.

⁶¹ Code 3, 3 y 4,2

⁶² Entrevista 7

⁶³ Entrevista 6

⁶⁴ Code 4, 1

III. Análisis de alternativas y establecimiento de las líneas estratégicas de un nuevo programa

El objetivo era pasar de un Ministerio “repartidor de cosas” a uno “promotor de desarrollo local”⁶⁵

“Pero de golpe se corrió la agenda y nos encontramos reformulando el Plan Vida”⁶⁶

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. El Plan Vida había sido fuertemente cuestionado meses atrás por el Ministerio cuando se introdujo el Vale, y ahora con algo más de tiempo, era oportuno generar una nueva estrategia de acción. Las críticas al Plan Vida iban dirigidas a su falta de racionalidad técnica (carencias de bases fidedignas de beneficiarios, prestaciones alimentarias sin sustento científico), a su modalidad de tipo asistencial y a la verticalidad que fue generando a nivel barrial el sistema de distribución a través de manzaneras y comadres.

A partir del fracaso del Vale se empezó a desarrollar en el gabinete ministerial un proceso sumamente rico en análisis de alternativas. El gabinete seguía integrado por los mismos miembros que iniciaron el Vale Vida: la dirección de las Subsecretarías de Políticas Socioeconómicas y de Coordinación Operativa, las dos Direcciones Provinciales, tres asesores ministeriales y algunos directores, con la coordinación del propio Mariano West. Pero la discusión y el análisis de estrategias de acción no estaban focalizados 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 del especialista en economía social, José Luis Coraggio, de alguna manera mostraba interés por transformar la orientación del Ministerio y dejar de ser un organismo “repartidor de cosas”.⁶⁷ 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, 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).

⁶⁵ Entrevista 12

⁶⁶ Entrevista 1

⁶⁷ Entrevista al Subsecretario de Políticas Socioeconómicas (code 1, 2)

“Se trata de modificar el sentido de la política social [...] Se trata de contribuir desde lo social a inducir un impacto económico multiplicador, organizando sistemas productivos centrados en el trabajo, que creen nueva riqueza y generen ingresos y capacidad de microahorro e inversión sobre la base de sus propios resultados. Esto contribuirá a la dinamización de las pequeñas, medianas y micro-empresas (MIPYMES) urbanas y rurales [...] y a la recuperación de la recaudación fiscal.” Esta nueva política “se basa en facilitar, apoyar y consolidar iniciativas que permitan tanto la inserción laboral, como la conformación de un sector de economía social sin fines de lucro.” (MDHT, 2002c, p. 4-5).

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”. En esta propuesta macro, la estrategia de entrega directa de alimentos, como el Plan Vida, no ocupaba un lugar central. De hecho sólo aparece nombrada marginalmente en estos documentos, dado que justamente parecía expresar más la vieja forma de gestión 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”.⁶⁸

Entre los meses de mayo y junio, las reuniones del gabinete del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo siguieron produciendo alternativas de gestión. Generalmente cada organismo de gobierno analizaba especialmente alguna de las propuestas y posteriormente presentaba sus avances al equipo. Cabe destacar que estas propuestas no se llegaron a agregar en un único documento oficial, sino que estaban constituidas por un grupo de aportes que tenían una perspectiva en común, aunque con matices claramente diferenciados.⁶⁹ Dando muestra de la falta de tiempo para elaborar informes con las ideas desarrolladas, un funcionario expresa que “como era tan urgente todo (todo era para ayer... todo se incendiaba), nuestro documento, en realidad era un power point”.⁷⁰

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

⁶⁸ Diario El Día. La Plata, 13 de mayo 2002.

⁶⁹ Entrevista 5

⁷⁰ Entrevista 12

“lo alimentario iba a tener una multiplicidad de respuestas, pero enmarcadas en lograr la soberanía alimentaria”.⁷¹ Sin embargo, el alcance de estas ideas englobadas generalmente bajo el título de “Seguridad Alimentaria” no siempre se la entendía de la misma manera en el equipo. Por momentos se la consideraba como un posible eje estratégico del ministerio, junto a la Economía Social y el Hábitat popular⁷² (en el marco del Plan Bonaerense de Desarrollo...), mientras que en otras oportunidades se la entendía como un nuevo macro programa.⁷³ De cualquier manera, no hay dudas en que fue la propuesta que más concretamente llegó a analizarse en estos meses y que ponía más en duda la continuidad del Plan Vida.

¿Con qué se reemplazaría al Plan Vida? La propuesta de “Seguridad Alimentaria” 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. “Un Estado empresario interviniendo en la cadena de comercialización o produciendo.”⁷⁴ En particular tuvieron como referencia la experiencia de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)⁷⁵ que funcionó en México hasta 1998 y que uno de los miembros del equipo había conocido personalmente años atrás.⁷⁶ 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 la intervención directa en el mercado de un Estado – Empresario, un 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.⁷⁷

⁷¹ Entrevista 6

⁷² La propuesta de constituir un eje de “Hábitat popular” no llegó a ser aprobada.

⁷³ Los dos documentos internos que tuvimos a nuestro alcance difieren en este tema.

⁷⁴ Entrevista 5

⁷⁵ La Compañía Nacional de Subsistencia Popular (CONASUPO) se creó en 1961 como una reestructuración de la anterior Compañía Exportadora e Importadora Mexicana, S.A. (CEIMSA). Al principio orientó su acción al sector rural, desempeñando un papel importante al proteger los ingresos de los campesinos a través del establecimiento de precios de garantía y créditos a tasas bajas. Esta intervención fue ampliándose a medida que creaba filiales para el acopio mediante los Almacenes Nacionales de Depósito, así como industrias alimentarias, y construía una amplia red de distribución a través de las 124.000 tiendas tanto en el ámbito urbano como rural. Con el proceso de apertura económica la CONASUPO fue perdiendo su papel en la producción y la comercialización de alimentos. En 1991 se vendieron varias de sus empresas y finalmente se disolvió en 1998.

⁷⁶ Entrevista 12

⁷⁷ Entrevista 5

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 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.”⁷⁸ 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 muy transparente de organización del poder de compras de todo el estado provincial.”⁷⁹ 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,”⁸⁰ hecho que incidía negativamente en la sustentación de la propia propuesta.

La idea de las ferias era retomada especialmente de la experiencia de “Las Ferias de Consumo Familiar de Barquisimeto” en Venezuela. Para profundizar el análisis de esta experiencia y las posibilidades de su réplica, en el mes de mayo, la Universidad Nacional de General Sarmiento generó un espacio de debate a través del sitio Urbared, co-coordinado por Coraggio.⁸¹ El Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo también dispuso generar una prueba piloto, aprovechando la buena relación existente con los funcionarios del Municipio de Luján. La experiencia de Luján no fue considerada exitosa, pero demostró el alto grado de complejidad que tenía llevar adelante estas estrategias de acción. Uno de los funcionarios explica que lamentablemente no se utilizó de manera correcta la información que surgía de la experiencia. En realidad “ni llegamos a ver cuáles habían sido las fallas. La dimos por fracasada, antes de darle el tiempo que tendría que haber tenido”.⁸²

Con el paso de los primeros meses, el equipo que dirigía el análisis de estas propuestas se encontró con algunos cambios internos. Hacia mediados del año, dos de los asesores del ministerio comprometidos inicialmente con el análisis de las propuestas y promotores de una perspectiva integral de la acción, debieron dejar de participar de la gestión. Tal es el caso del Dr. José Luis Coraggio y la jefa de asesores, la Lic. Vilma Gómez.

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

⁷⁸ Entrevista 1

⁷⁹ Entrevista 5

⁸⁰ Entrevista 5

⁸¹ En 1983 en la ciudad de Barquisimeto se inicia la primera Feria de Consumo Familiar con un volumen de ventas de apenas tres toneladas de verduras y una inversión de 4.000 dólares. En 1998 superaba las 300 toneladas semanales de productos, 50 puntos de venta distribuidos por toda la ciudad y ventas anuales por aproximadamente 26 millones de dólares. Una de sus cualidades es que es una experiencia de comercialización a gran escala. La principal es que es administrada por una red de organizaciones populares, la cual tiene una continuidad de 18 años. En: http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_invitacion.php?expID=30

⁸² Entrevista 6

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”. Incluso, dentro del equipo de trabajo “había versiones extremas que proponían también suprimir el servicio alimentario escolar”.⁸³ Esta propuesta puntual fue descartada por el propio equipo, no por su falta de consistencia técnica o su trasfondo ideológico (implicaba un cambio hacia una política de ingresos) sino por los problemas políticos que iba a generar “¿Se imagina la tapa del diario Clarín diciendo: “la provincia de Buenos Aires cierra los comedores escolares?... Nos teníamos que ir al día siguiente!””.⁸⁴

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 manzaneras, 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”⁸⁵. Y el tema “manzaneras” incidía directamente en la relación con Duhalde.⁸⁶ Esto llevó a buscar nuevas alternativas de acción tendientes a reorientar el trabajo de las manzaneras, 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. Uno de los funcionarios explica que “después de eso, nunca pudimos revertir la relación con ella”.⁸⁷ Pero no sólo la influencia de Duhalde se expresaba por estos carriles. Una gran parte de los Intendentes de los municipios que 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 años⁸⁸, pero había vuelto a la palestra a fines de

⁸³ Entrevista 5

⁸⁴ Entrevista 12

⁸⁵ Entrevista 12

⁸⁶ 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 manzaneras 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.

⁸⁷ Entrevista 12

⁸⁸ 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.

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”.⁸⁹ 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). Según datos de una de las principales organizaciones especializadas en el tema, el Centro de Estudios sobre Desnutrición Infantil (C.E.S.N.I.), de afectar a un 15 % de la población infantil en 1999, la desnutrición crónica habría llegado en el 2002 al 20%.⁹⁰

Por otra parte, con una tendencia estable en los últimos quince años, el 50% de los lactantes de la Argentina se encontraba anémico.⁹¹ El mismo Centro informaba que “en mayo de 2002, con un total de 9,5 millones de personas indigentes, la cantidad de personas con insuficiencia alimentaria ascendía a 14,5”⁹², lo que representaba cerca de un 40% de la población total del país.

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, “lo que provocó mayor presión, implicó acelerar aún más el trabajo”.⁹³ 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.⁹⁴ Con esta presión, el gobernador Solá y el ministro West decidieron convocar a un pediatra especialista en nutrición infantil, el Dr. Esteban Carmuega, a quien asignaron la responsabilidad de armar una propuesta para reformular los programas alimentarios provinciales.⁹⁵ Dada la magnitud del Plan Vida, para el nuevo especialista estaba claro que era éste el programa que debía liderar la transformación. Formalmente, Carmuega asumió, en carácter de asesor del Ministro de Desarrollo Humano y Trabajo, el cargo que dejó vacante la salida de Coraggio. El gobernador Solá conocía a Carmuega desde hacía varios años, dado que lo había convocado para formular el proyecto de ley nacional “de anemia” cuando era Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. Mariano West también lo conocía desde fines de los años 80 por sus trabajos sobre comedores escolares en tiempos en que West era Intendente del Municipio de Moreno y por su trabajo en el Centro de Estudio sobre Desnutrición Infantil.

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

⁸⁹ <http://www.pagina12web.com.ar/diario/sociedad/3-5341-2002-5-20.html>

⁹⁰ <http://www.nutrar.com/detalle.asp?ID=749>

⁹¹ <http://www.femeba.org.ar/fundacion/quienessomos/Novidades/planmasvida.pdf>

⁹² <http://www.cesni.org.ar/archivos/2003129105149/boletin-cesni-volumen-12-diciembre-2002.pdf>

⁹³ Entrevista 12

⁹⁴ 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”.

⁹⁵ <http://www.leche-escolar.edu.uy/CV%20Carmuega.doc>

Seguridad Alimentaria, sino una decisión del gobernador y del ministro que demostraba que no apoyarían sólo a una alternativa de acción.

El Dr. Carmuega 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, “la propuesta de Carmuega era fundamentalmente alimentaria y nosotros la veíamos como sólo una parte de algo mucho mayor que queríamos hacer”.⁹⁶ El desafío era entonces llegar a conciliar, en un corto plazo, estas distintas visiones y preparar una propuesta común. “Al principio teníamos muchas discusiones; es más, parecía que estábamos parados sobre paradigmas distintos”.⁹⁷

Ya establecidas las dos propuestas de acción del Ministerio (Seguridad Alimentaria y 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 se trató de un taller donde el gobernador discutía cada uno de los componentes de los programas”.⁹⁸ En dicha reunión Solá cuestionó algunos aspectos centrales de la propuesta de seguridad alimentaria 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 Seguridad Alimentaria [...] 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”.⁹⁹

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”.¹⁰⁰ 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

⁹⁶ Entrevista 12

⁹⁷ Entrevista 5

⁹⁸ Entrevista 14

⁹⁹ Entrevista 5

¹⁰⁰ Entrevista 5

alguna manera, conciliaba muchos intereses.”¹⁰¹ 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”.¹⁰² 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. “Él siempre nos apoyó, pero nunca fue un apoyo en el sentido de decir: “¡Ésta es mi Política!” [...] En realidad, el gobernador nunca “compró” totalmente la idea de que pasáramos a ser un ministerio de promoción del desarrollo..., teniendo otro ministerio que se encargaba de la producción”.¹⁰³

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. “De golpe se corrió la agenda y nos encontramos reformulando el Vida”¹⁰⁴ dejando de lado la propuesta de Seguridad Alimentaria 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. “Una definición firme de Solá es que se debía tratar de una evolución del Plan Vida, aprendiendo de la experiencia y no de un nuevo programa.”¹⁰⁵

Mientras el Dr. Carmuega avanzaba en el rediseño de las prestaciones alimentarias y la mejora del sistema de focalización, el resto del equipo generaba una propuesta marco del programa, para posteriormente analizar en conjunto el diseño integral. Respecto de las prestaciones nutricionales, Carmuega elaboró una propuesta que distinguía los alimentos básicos (recibidos por todos los beneficiarios del programa)¹⁰⁶ de los alimentos específicos¹⁰⁷, los cuales se deberían distribuir sólo a personas en riesgo nutricional y según el tipo de beneficiarios (complemento alimenticio para embarazadas

¹⁰¹ Entrevista 5

¹⁰² Entrevista 12

¹⁰³ Entrevista 12

¹⁰⁴ Entrevista 1

¹⁰⁵ Entrevista 14

¹⁰⁶ 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 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.

¹⁰⁷ Los alimentos específicos “responden a las necesidades nutricionales de los grupos biológicamente más vulnerables, embarazadas y los niños menores de dos años, en quienes las carencias nutricionales dejan secuelas difícilmente reversibles. El Suplemento para embarazadas y nodrizas se presenta bajo la forma de una sopa fortificada con hierro, zinc, calcio, vitamina A y ácido fólico (...), nutrientes que han demostrado beneficios para el embarazo, y con tiamina, riboflavina, piridoxina y vitamina B12, A y Selenio, los cuales permiten mejorar los niveles nutricionales de la leche materna y en consecuencia la situación nutricional de los recién nacidos.” Este suplemento se destina a todas las nodrizas y sólo a las embarazadas en condiciones de riesgo nutricional. El cereal Infantil va dirigido a lactantes de 6 a 12 meses y niños de 1 a 2 años, no contiene gluten y está elaborado con harinas fortificadas con vitaminas y minerales. El Suplemento Infantil es destinado a niños de 1 a 2 años y consiste en un postre fortificado con vitaminas y minerales. La cantidad de cereal y de suplemento infantil distribuido se acrecienta en el caso de niños con desnutrición. Esta condición es registrada por el médico en el carnet Más Vida. (MDHT, 2003).

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 propio Esteban Carmuega, como el resto de los miembros del gabinete coincidían en la necesidad de establecer un claro **sistema de evaluación** del programa. Carmuega 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 manzaneras y la creación de nuevas funciones. El Subsecretario de Políticas Socioeconómicas expresa que “las manzaneras tienen un anclaje social muy importante. Pero pensamos que el armado de la organización popular de base debía ser más complejo.”¹⁰⁸ Así fue como se decidió incorporar la figura del “promotor de cuidado familiar”, que intentaba, según uno de los miembros del equipo “no dejar a la manzanera como dueña del reparto”¹⁰⁹ 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, p.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 propuesta¹¹⁰. 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. La Directora de Políticas Alimentarias expresa que “era fundamental la inclusión de los grupos de familias. Nosotros veíamos que estos grupos podrían posteriormente presentar proyectos relacionándolos con el eje de Economía Social. Por

¹⁰⁸ Code 11, 3

¹⁰⁹ Entrevista 12

¹¹⁰ Entrevista 12

eso habíamos guardado parte del presupuesto para financiar estos proyectos.”¹¹¹ Cabe recordar que la idea de los grupos comunitarios se había formulado anteriormente en la propuesta de Seguridad Alimentaria, aunque en realidad ya venía de la experiencia del programa PAIS. También esta funcionaria expresa que “si no queríamos retroceder con la idea de pasar de beneficiarios a sujetos de derechos, había que reforzar algunos de los ejes del programa, en particular el que posteriormente se denomina “aprendizaje en la acción”.¹¹² Al respecto, Carmuega agrega que “la idea era que el beneficiario no fuera un ente pasivo que recibiera asistencia nutricional, de salud, etc., sino que fuera un protagonista activo en este cambio. Esta fue una de las premisas del Plan Más Vida”.¹¹³

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 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.”¹¹⁴

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. El Subsecretario de Políticas Socioeconómicas explica: “nosotros pensábamos que la política de seguridad alimentaria tenía que estar vinculada a una política de control sanitario, por lo que era obvio que debíamos trabajar junto a Salud. Si pensábamos que teníamos que hacer una política de capacitación y educación popular asociada, el organismo que podía ser responsable de esto, era Educación. Y si además necesitábamos imperiosamente la articulación con el territorio, con los gobiernos locales, en la articulación no podía faltar la Jefatura de Gabinete”.¹¹⁵ No se había definido cómo se desarrollaría ésta articulación, pero estaba claro que era prioritaria en la nueva etapa que iniciaba el Vida.

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 cuatro ejes que consideraba que debía asumir su gestión.

¹¹¹ Code 10, 5

¹¹² Code 13, 2

¹¹³ Code 2, 4

¹¹⁴ Entrevista 14

¹¹⁵ Code 20, 3

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.

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”¹¹⁶. 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”¹¹⁷. 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 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 programa¹¹⁸.

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”¹¹⁹. 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

¹¹⁶ Diario *Clarín*. Buenos Aires, 16 de septiembre de 2002

¹¹⁷ Diario *El Día*. La Plata, 3 de septiembre de 2002.

¹¹⁸ Entrevista 14

¹¹⁹ Diario *El Día*. La Plata, 7 de septiembre de 2002.

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.”¹²⁰ El acuerdo se había logrado, el Más Vida iba a ser realidad.

IV. Diseño interinstitucional del Plan Más Vida

“La gente en los barrios no está “dividida” tal cual lo hacemos nosotros desde la función pública.”¹²¹

El 3 de septiembre de 2002 se creó formalmente la Jefatura de Gabinete, la cual quedó a cargo de Gerardo Amiero, anterior Ministro de Gobierno. La asunción coincidió con algunos reemplazos de funcionarios dirigidos a “imprimirle nuevos aires a la gestión”¹²², teniendo en cuenta la proximidad de las elecciones. El gobernador expresó que una de las cuatro estrategias de acción que guiaría de aquí en adelante su gobierno era la “educabilidad”, entendida como “poder asegurar que todos los niños que empiezan la escuela primaria puedan tener la misma capacidad de reflexión, de enseñanza, de aprendizaje simultáneamente, lo cual hoy no ocurre”.¹²³ El Más Vida sería el principal programa que concretaba este objetivo de mejorar la educabilidad y para ello debían iniciar el trabajo de articulación.

Una de las principales funciones de la nueva Jefatura de Gabinete era desarrollar las estrategias de articulación de las políticas del gobierno provincial, atendiendo a las líneas estratégicas fijadas por el gobernador. En realidad, tanto desde la Jefatura, como desde dentro del Ministerio de Desarrollo Humano “el verbo articular aparecía permanentemente en los discursos de aquel momento”¹²⁴. A su vez, la incorporación de Gerardo Amiero como Jefe de Gabinete podía facilitar esta labor. Gerardo Amiero fue durante varios años Intendente del Municipio de San Fernando, ubicado en el Norte del Conurbano Bonaerense. La gestión municipal de Amiero era reconocida en Argentina por haber desarrollado algunas experiencias innovadoras de gestión, tal como el programa de medición de la satisfacción de los vecinos con el gobierno local, que establece indicadores para un monitoreo anual de los servicios prestados. En el marco de este programa de gestión de calidad en 1998 se implementó el trabajo de las comisiones horizontales, a las que denominaban “Inter-áreas”, en temas como salud y obras públicas¹²⁵ “Y la idea fue replicar esta modalidad de trabajo en el ámbito provincial”.¹²⁶

Las nuevas autoridades de la Jefatura tenían excelentes relaciones políticas con los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. Fue en una de las primeras reuniones conjuntas entre funcionarios de segunda línea de los dos organismos, donde convinieron presentar al Gabinete del Gobierno Provincial la

¹²⁰ Diario *Clarín*. Buenos Aires, 26 de septiembre de 2002

¹²¹ Entrevista 8

¹²² http://www.diariohoy.net/2002/08-10/uj_kjr2.html

¹²³ Discurso pronunciado el 3 de septiembre de 2002.

¹²⁴ Entrevista 1

¹²⁵ Presenta información sobre el programa el sitio oficial del Municipio: <http://www.sanfernando.gov.ar/>

¹²⁶ Entrevista 15

propuesta de armar una Comisión Interministerial referida al Más Vida.¹²⁷ Para la Jefatura de Gabinete la coordinación de estas comisiones era una de sus principales funciones. Es más, “ellos planteaban que para cada eje debería funcionar una Comisión Interministerial, por lo que esta primera comisión constituía el “caso testigo” de una nueva forma de gobernar”.¹²⁸ Por su parte, los funcionarios del Ministerio de Desarrollo Humano entendían que “avanzar con la propuesta del Más Vida sin un espacio de articulación conducido por alguien externo a los ministerios que ejecutarían el programa, era inviable”.¹²⁹ Incluso veían muy bien que el organismo convocador de la articulación fuera la Jefatura de Gabinete, dada su mayor capacidad de convocatoria. “No convocaba un par, sino la Jefatura del Gabinete.”¹³⁰

La vinculación con otros ministerios se había iniciado en el momento en que se establecieron las líneas de acción del nuevo programa, cuando el Ministerio de Desarrollo Humano convocó a las autoridades del Ministerio de Salud y luego a las de Educación para informarles las particularidades que tendría la propuesta y analizar posibilidades de articulación. Luego de estas reuniones se siguió trabajando en propuestas de articulación con las personas de contacto que había designado cada uno de los ministerios, pero siempre en un marco de informalidad y bilateralidad.

La propuesta de la Comisión Interministerial fue tratada por los Ministros y el gobernador Solá a mediados de septiembre de 2002 y recibió un fuerte apoyo político. Respecto del mecanismo de articulación seleccionado “a través de una comisión”, no hubo desacuerdos e incluso no se llegó a plantear otras opciones. El Gabinete estableció que el primero de enero de 2003 debían comenzar las entregas de los nuevos alimentos, por lo que se limitaba a sólo tres meses la conclusión del diseño del programa. La Jefatura comenzó inmediatamente a coordinar el trabajo de articulación, pidiendo a cada ministerio que designara a los funcionarios que formarían parte de la Comisión Interministerial.

La idea de generar un programa desde una instancia interministerial no era nueva en la provincia de Buenos Aires. A fines de los 80, el Programa PAIS se creó desde el Consejo Provincial de Política Alimentaria, integrado por el Ministerio de Acción Social, el de Salud y la Dirección General de Escuelas, pero la gestión operativa quedó en manos de Acción Social. Cinco años más tarde se creó el Plan Vida desde un “Gabinete Social” presidido por Chiche Duhalde, pero también su gestión posterior fue adelantada por una sola institución, el Consejo de la Mujer.

¿Cuál debía ser la función de la nueva Comisión Interministerial? El objetivo de la Comisión era hacer posible la “integración de las acciones que iba a cumplir cada uno de los Ministerios en un único programa.”¹³¹ El subsecretario Alberto Esteban, en quien recaía el trabajo de coordinación general, explica que el desafío era “garantizar que las distintas jurisdicciones ministeriales se articularan y se llegara de manera integral a los beneficiarios”.¹³² Estaba claro que el modelo vigente de gestión fraccionaba, dividía en infinidad de partes, las acciones del gobierno y contra esa tendencia debía trabajar la

¹²⁷ Entrevista 5

¹²⁸ Entrevista 12

¹²⁹ Entrevista 5

¹³⁰ Entrevista 12

¹³¹ Entrevista 13

¹³² Code 2, 2

Comisión. Por otra parte, los miembros de la Comisión percibían que existía un claro apoyo político del gobernador y su gabinete ministerial. “Todos los convocados enseguida participaron. Fue una decisión prioritaria del Gobernador, por lo que no había lugar al no compromiso, a lo sumo se podría llegar a cuestionar el cómo abordarlo....”¹³³.

Integrada por un Subsecretario de cada Ministerio, varios Directores y algunos asesores, la Comisión comenzó a funcionar a principios de octubre con reuniones semanales. La Jefatura de Gabinete se encargaba de la coordinación y elaboraba la relatoría de cada una de las reuniones, distinguiendo las propuestas planteadas, los acuerdos establecidos y las tareas a las que se había comprometido cada uno por cada Ministerio. Además, la Jefatura fue un promotor permanente de la utilización de indicadores para cada uno de los componentes del programa. El establecimiento de indicadores se consideraba prioritario para “promover la rendición de cuentas con respecto a los compromisos que cada uno asumía. Si nos proponemos un objetivo, digamos qué indicadores vamos a utilizar. No hay secretos. Además, la idea era que después tenía que venir un proceso de control y evaluación del programa, que la propia Comisión debía desarrollar”.¹³⁴

A la segunda reunión de la Comisión asistieron dos representantes de la Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia (CIC), quienes solicitaron formar parte de esta iniciativa ya que estaban desarrollando una política de vinculación con el resto de las áreas del gobierno provincial. La CIC, en tanto organismo descentralizado del gobierno provincial, tiene por misión “promover, patrocinar, orientar, y realizar investigaciones científicas y técnicas”.¹³⁵ Los miembros de la Comisión Interministerial veían positiva la incorporación de la CIC, por una parte por el aporte académico que podía brindar y por otro, porque era un organismo suficientemente alejado de las pujas internas del gobierno.

A nivel temático, la propuesta inicial del Ministerio de Desarrollo Humano se desagregaba en tres componentes: prestaciones alimentarias, vigilancia nutricional y sanitaria y educabilidad. Pero el principal trabajo de articulación interministerial se debía desarrollar con respecto a los dos últimos ejes, ya que el eje prestaciones alimentarias estaba muy avanzado en su definición. “La propuesta alimentaria fue rápidamente aceptada, era factible en ese momento”.¹³⁶ En cuanto al eje **educabilidad**, uno de los temas que se analizó fue justamente la oportunidad de su propio nombre, dado que varios de los miembros de la Comisión no coincidían con la implicancia de este concepto. Desde un primer momento aparecían perspectivas distintas respecto de la orientación que debía tener este eje y sus contenidos se modificaban constantemente. Una de las personas que desde la Dirección de Cultura y Educación participó activamente en la Comisión señala que “primero se habló de “estimulación”, luego se pasó a “crianza” y finalmente llegamos a denominarlo “aprendizaje en la acción”, que no sólo se limitaba al desarrollo infantil, sino que incluía la organización comunitaria. Y esto se fue dando como un proceso de maduración.”¹³⁷ La definición del alcance de este eje fue consensuada, con una fuerte participación de los ministerios de Educación y de Desarrollo Humano, organismos que posteriormente serían los encargados de desarrollar la capacitación de los 40.000 promotores de cuidado familiar. Entre los

¹³³ Entrevista 3

¹³⁴ Entrevista 13

¹³⁵ Puede consultarse información sobre el organismo en www.cic.gba.gov.ar

¹³⁶ Entrevista 10

¹³⁷ Entrevista 3

funcionarios de estos organismos “había coincidencias ideológicas y de nivel de compromiso, con lo cual se fue generando mucha confianza”.¹³⁸ De esta manera se reafirmó la propuesta inicial de conformar grupos multifamiliares, de incluir el trabajo de los promotores y de establecer un sistema de capacitación que llegara, en sistema de cascada, a todos los beneficiarios. Formalmente se estableció que “Aprendizaje en la Acción” pasaba a ser un subprograma del Plan Más Vida, tal como lo serían los componentes de salud y nutrición.

El eje **salud** requirió mayor tiempo de debate. Estaba claro que el organismo que debía definir la manera de insertar las acciones de salud en el programa era fundamentalmente el propio Ministerio de Salud, independientemente de los debates que se realizaban en el marco de la comisión. La primera propuesta que plantearon los funcionarios del Ministerio de salud, denominada Atención Primaria, consistía en una fuerte inversión en prevención y atención primaria, teniendo como base las Unidades Sanitarias ya existentes.¹³⁹ A su vez, esta propuesta posibilitaba dos opciones: un programa de prestación óptima, que implicaba que las Unidades Sanitarias atendieran a todos los beneficiarios del Más Vida (a un costo de 12 millones de pesos anuales) y una propuesta “de emergencia” que se focalizaría en la atención de los casos de riesgo de salud solamente, a un costo de un millón de pesos anuales.

Pero posteriormente, los funcionarios de Salud formularon una alternativa consistente en ofrecer a los beneficiarios del Más Vida el Seguro Público de Salud que tenían las manzanas desde el año 2000. Esto implicaba ampliar veinticuatro veces el número de beneficiarios existentes, pasando de 37.000 a 900.000 personas. A su vez, implicaba contratar más de mil profesionales, ya que el sistema anterior funcionaba con el modelo de médico de cabecera. Para esto, la modalidad más práctica que vislumbraban los funcionarios de Salud era la de contratar a los profesionales a través de las asociaciones de médicos y odontólogos¹⁴⁰. La ventaja de esta alternativa era que los profesionales no encontrarían incompatibilidades con su trabajo actual¹⁴¹, pero se cuestionaba por privilegiar el papel del médico en las prestaciones.

Esta falta de definición del Ministerio de Salud retrasaba el accionar de la Comisión Interministerial. La mayor parte de los miembros de la comisión consideraba más apropiada la alternativa de Atención Primaria, pues encontraban muy positivo el fortalecimiento de las Unidades Sanitarias ya existentes que gestionaba cada municipio, sin necesidad de superponer otro modelo de atención. “Donde hay fortalezas hay que usarlas. Los municipios que venían trabajando bien con sus sistemas de intervención primaria se tendrían que haber tenido en cuenta, para fortalecerlos y no superponer otro esquema”.¹⁴² Pero el debate no sólo se debía al apoyo de uno u otro modelo de prestación, sino que en las diferencias mucho pesaba el hecho de que “prevalecía en salud una lucha de poder que no terminaba de dirimirse”¹⁴³ y que comprometía a distintos organismos del Ministerio.

¹³⁸ Entrevista 3

¹³⁹ También denominados Centros Periféricos de Salud.

¹⁴⁰ Estas asociaciones se encuentran nucleadas en la Federación Médica de la Provincia de Buenos Aires (FEMEBA) <http://www.femeba.org.ar/entidades.html>

¹⁴¹ Entrevista 10

¹⁴² Entrevista 13

¹⁴³ Entrevista 5

Las dos propuestas no llegaron a conciliarse y ante la necesidad de una definición, dado que debía comenzar a prepararse el presupuesto provincial, debió decidir el propio Ministro de Salud, quien optó por el modelo del Seguro. El argumento que se presentó sostenía que la relación costo – efectividad de la propuesta de Atención Primaria era inferior a la que se alcanzaría con el Seguro.¹⁴⁴ Para la ejecución del programa se dispuso celebrar un convenio con la Federación Médica de la Provincia de Buenos Aires, quien se encargaría de contratar a los profesionales.

Ya avanzado el diseño, a fines de octubre de 2002, un cuarto organismo se suma a la Comisión, el Ministerio de Economía. En éste caso se trató de una invitación que la Jefatura de Gabinete hizo a Economía, a fin de analizar conjuntamente el presupuesto del Más Vida. La incorporación de este Ministerio fue promovida también por el resto de los miembros, dado que era una manera de garantizar que se contaría con los fondos necesarios. Por otra parte, esta incorporación aceleró las definiciones y el armado de presupuestos para cada una de las actividades.

El lunes 4 de noviembre la Comisión presentó el programa a los seis Ministros involucrados y fue aprobado. De ahí en adelante la Comisión debía analizar las actividades de implementación¹⁴⁵ y posteriormente efectuar el seguimiento y la evaluación del programa. El funcionario de Economía afirmó en dicha reunión que la propuesta era viable económicamente, mientras que otros miembros informaron que el programa ya estaba en marcha en lo que se refería a la capacitación y a las licitaciones para la compra de alimentos (con el control de la Comisión de Investigaciones Científicas) . “Se logró presentar la propuesta como un bloque integrado, fruto de una nueva política del Gobierno de la provincia de Buenos Aires.”

Gerardo Amiero dejó el cargo de Jefe de Gabinete a los dos meses y con él salió el equipo de trabajo que lideraba la organización de la Comisión. Aunque desde el Ministerio de Desarrollo Humano intentaron volver a convocar a la Comisión, ésta no volvió a funcionar. El Plan Más Vida comenzó la entrega de los nuevos alimentos básicos en febrero de 2003. En los primeros meses del año, se capacitaron tres mil quinientos “monitores sociales” para crear la base de beneficiarios y a mediados del año se comenzó a distribuir alimentos específicos, pero en forma masiva, dado que la base de datos todavía no existía. La propuesta de los “promotores de cuidado familiar” y los “grupos multifamiliares” no se había concretado aún.

¹⁴⁴ Entrevista 11

¹⁴⁵ Previo a iniciar la capacitación de los monitores sociales y manzanas, se desarrollaron reuniones con organismos internacionales especializados; con grupos de responsables de programas municipales; luego con los 51 gobiernos locales y a fines del 2002, con los rectores de las Universidades Nacionales ubicadas en la provincia para crear la Cátedra Abierta Estrategia Integral de Cuidado Familiar - Plan Más Vida.

Conclusiones

En el siguiente apartado nos proponemos analizar los procesos de reformulación del Plan Vida que se desarrollaron durante los doce meses que hemos seleccionado. El análisis lo dividiremos en tres partes. En primer término nos detendremos a examinar el proceso de generación y selección de las tres principales alternativas formuladas: el Vale Vida, la propuesta de Seguridad Alimentaria y el Más Vida. Posteriormente haremos un análisis vinculado a las estrategias utilizadas para aprovechar las oportunidades de generación de valor público. Finalmente nos centraremos en el estudio de las funciones que componen este proceso predecisional.

El proceso de generación y selección de alternativas para transformar el Plan Vida

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. A partir de esta experiencia nos preguntábamos inicialmente ¿por qué las reformas se produjeron en determinados aspectos del programa mientras que otros no llegaron a modificarse? ¿Qué factores posibilitaron su 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, pp. 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 propuestas¹⁴⁶ 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) 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 (1995) 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.” (p. 3).

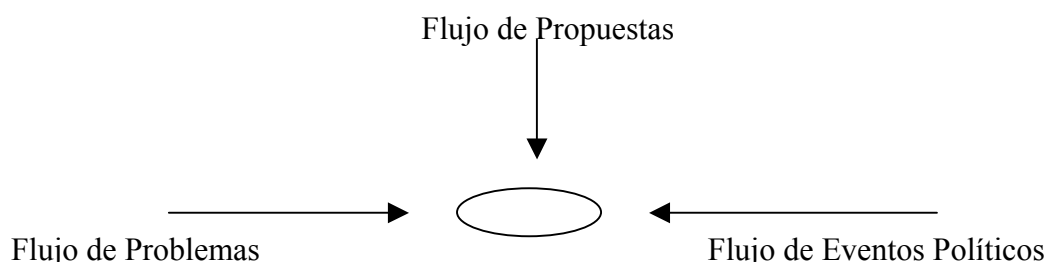
¹⁴⁶ El autor denomina esta segunda corriente “de políticas”, pero al sólo efecto de diferenciarla más claramente de la última de las corrientes del proceso, la denominaremos “de propuestas”.

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,¹⁴⁷ 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, p. 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”. (Kingdon, 1995, p. 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. (Kingdon, 1995, p. 6). 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 ¿por qué en determinados momentos son puestas en acción alternativas anteriormente desplazadas de la agenda de quienes toman las

¹⁴⁷ Pichardo Muñiz (1997) analiza esta temática para el caso de la evaluación ex ante, del impacto social de un programa.

decisiones? y ¿qué conjunción de factores facilita la aprobación de alternativas de acción orientadas a transformar la gestión de los programas de lucha contra la pobreza?

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, p. 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 el problema parecía ser básicamente “el 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 manzaneras. 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.

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 cadenciados, 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 manzaneras, 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 manzaneras 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, p. 20). Quizás debido a las nuevas prácticas de corrupción que estaba generando el Vale y/o a la reducción de sus márgenes de acción, las manzaneras 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 manzaneras 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 Seguridad Alimentaria

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.

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 denominada “Seguridad Alimentaria” 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 “manzaneras 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 Seguridad Alimentaria y la selección del Más Vida

Tal como se vio en el capítulo 3, desde 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 Dr. Carmuega, 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 Seguridad Alimentaria? Comentábamos anteriormente que la propuesta de Seguridad Alimentaria 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 manzaneras. Con esto, quedaba descartada la propuesta de Seguridad Alimentaria 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 Seguridad Alimentaria, consideró esta situación oportuna para incluir algunas ideas descartadas anteriormente en el marco de otras propuestas. En términos de Kingdon (1995, p. 6), por lo general “el cambio constituye una recombinación 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.

Por otra parte, el armado interministerial de la propuesta le otorgaba al Más Vida una legitimidad no alcanzada en ninguno de los casos anteriores. Además de conseguir un grado aceptable de complementariedad en las acciones de los Ministerios, el acuerdo interministerial logró presentar una propuesta común, con lo cual se estaba reduciendo la posibilidad de bloqueo de los otros actores que participaban en el momento de la implementación y ejecución del programa (municipios, trabajadoras vecinales, empresas). La experiencia traumática del Vale seguramente propició que en ésta segunda oportunidad se generara una alianza, la cual acrecentó las posibilidades de éxito del programa al constituirse en un actor que controlaba mayores espacios de incertidumbre.

El debate que se desarrolla en el Ministerio de Salud y que relatamos en el capítulo 4, también nos muestra la dinámica del proceso de selección de alternativas y en particular la vinculación entre la corriente de propuestas y la de políticas. En ese caso, la decisión de optar por un modelo asentado en la Atención Primaria o en el Seguro de Salud implicaba no sólo diferentes productos e impactos en la sociedad, sino a la vez, impactos dentro del propio gobierno, al fortalecer a uno u otro de los actores que promovían cada una de las propuestas. Tal como plantean Oscar Oszlak y Guillermo O'Donnell (1995, p. 117), las políticas estatales generan procesos en el interior del estado mismo, tanto a nivel horizontal (reposicionamiento de otras áreas gubernamentales), como vertical (atribución de competencias y recursos a unidades formalmente dependientes del decisor político).

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,

¹⁴⁸ Este componente posteriormente se denominará “Aprendizaje en la Acción”.

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 sumamente 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”.

Las oportunidades para la creación de valor público

Bardach (2000, p. 2-3) define las oportunidades como situaciones que “tienen el potencial latente de generar algo de valor público en forma poco costosa”. Pero estas oportunidades no entregan su valor latente sin cierto trabajo adicional, materializado en prácticas que aprovechan dichas potencialidades. Ahora bien ¿hasta qué punto durante el proceso predecisional analizado se crearon oportunidades para la creación de valor público? ¿De qué manera se produjo dicha creación de valor?

Lo primero que aparece en el caso estudiado es que, en un marco de crisis, las nuevas autoridades consideraron oportuno el cambio del programa, modificando sus productos, sus procesos y la concepción que tenía respecto de los beneficiarios. La crisis fue considerada un momento oportuno para el cambio. La alternativa del Vale, como respuesta a una situación sumamente crítica (falta de dinero para la compra de alimentos), aprovechaba recursos existentes (estructura de las manzanas y comadres y posibilidad de emitir bonos provinciales), generando nuevos impactos al distribuir recursos financieros que no sólo llegaban al beneficiario, sino que también estimulaban el golpeado comercio minorista localizado en los barrios más carenciados de la provincia.

La segunda alternativa que llega a ponerse en práctica, la del Más Vida, también muestra distintos actores movilizados estratégicamente a fin de aprovechar oportunidades. La transformación de su componente nutricional no fue menor, al posibilitar reducir los altos niveles de anemia que afectaba a la población infantil y las mujeres embarazadas y acrecentar los niveles de vitaminas y minerales. Por otra parte, en un marco contextual que definía el problema de la desnutrición tomando como

principal indicador los casos de desnutrición aguda, el Ministerio logra con la reformulación que el programa también ataque las causas de la desnutrición crónica y oculta, no claramente presentada por los medios de comunicación.

Constituye también un momento especial en el que vale la pena detenernos aquel en el que, ya aprobada la idea de transformar los alimentos y constituir un nuevo sistema de salud, se incorpora al programa la transformación de su componente de promoción social. El equipo que había promovido la propuesta de Seguridad Alimentaria encuentra en el nuevo programa la oportunidad para incorporar papeles y estrategias de acción que habían sido descartados anteriormente (tal como el papel del promotor). En términos de Kingdon (1995, p. 6), “la recombinación (el acoplamiento de elementos ya existentes) es más importante que la mutación (la aparición de formas totalmente nuevas)”.

El diseño interministerial posibilitó una mejora del producto global y un menor nivel de fragmentación de la política gubernamental. El Ministerio de Salud incorporó a todos los beneficiarios del Plan al Seguro Público de Salud, con controles médicos definidos en un protocolo de actuación. La Dirección General de Cultura y Educación se involucró en un ámbito tradicionalmente ajeno a su propia gestión, pero que tuvo impactos importantes en el aprendizaje. Con la función de capacitar a los equipos municipales y a las personas que crearían la base de beneficiarios del programa, también generaba un doble proceso de capacitación y de ampliación de las actividades de los propios equipos de la organización. El seguimiento de las licitaciones, una responsabilidad que fue asignada a la Comisión de Investigaciones Científicas, constituyó una práctica inédita en el gobierno de la provincia que demostró internamente la factibilidad de un sistema de gestión transparente. A través del sistema de seguimiento se aseguró que los alimentos que abastecía el programa se produjeran con procedimientos de calidad y bajo precio relativo. Pero además logró el objetivo que inicialmente se habían propuesto las nuevas autoridades de la C.I.C., cual era el de reforzar los espacios de vinculación entre la gestión pública y el sector académico.

En definitiva, se observa que los actores participantes logran, en la medida de sus posibilidades, aprovechar oportunidades a través de prácticas que han enriquecido las propuestas y a su vez han impactado de manera positiva en las propias instituciones.

Análisis funcional de los procesos de especificación y selección de alternativas

Eugene Bardach propone analizar las prácticas gerenciales desde el punto de vista de las funciones que las componen. En este marco de análisis, una función es “una categoría de análisis que indica de manera abstracta el fin o resultado que ha de lograr un componente en un sistema en funcionamiento” (Cortázar y Lecaros, 2004, p. 27). La metodología de análisis funcional desarrollada por Michel Barzelay establece que el diseño de una práctica incluye tres consideraciones: a) Los dispositivos establecidos para el desempeño de una función, b) las ideas orientadoras que guían su ejecución y c) los eventos estructurados previstos. A su vez, se presentan factores denominados “contextuales” que afectan el desarrollo de las funciones. Estos *factores contextuales* se refieren, por una parte, a las organizaciones participantes, y por otra, a los sistemas institucionales que regulan la acción de dichas organizaciones. Dado que la interacción del diseño con el contexto genera situaciones nuevas e imprevistas, una última consideración está dirigida a las *interacciones* no previstas en el diseño, que los participantes se ven obligados a realizar. (Cortázar y Lecaros, 2004, p. 27).

Para los casos estudiados del proceso de reformulación de programas consideramos que existen tres funciones básicas que se deben desempeñar:

- Identificación del problema o de los problemas a abordar
- Elaboración de las alternativas de acción
- Toma de decisiones

¿De qué manera fueron desempeñadas estas funciones en los casos analizados? En el cuadro N. 1 presentamos una síntesis global del tema, pero veamos qué ocurrió con cada función en particular. Cabe destacar que en cada una de estas funciones gerenciales aparecerá concentrado el análisis de los procesos predecisionales de las tres principales propuestas analizadas, el Vale Vida, la Seguridad Alimentaria y el Más Vida.

1. En las tres principales propuestas estudiadas, la función de identificación de los problemas a abordar no aparece claramente privilegiada. Por una parte, la provincia no contaba con buena información sobre las problemáticas que se ponen en juego y tampoco existía información confiable y suficiente sobre el propio programa, sus beneficiarios, los resultados e impactos producidos a nivel territorial durante siete años de existencia. Esto llevó a que los equipos técnicos y políticos trabajasen con información insuficiente o con datos trasladados de otras jurisdicciones (tal el caso de las evaluaciones nutricionales analizadas al armarse la propuesta del Más Vida). Tanto la desnutrición, como la recesión y la falta de ingresos se abordaron especialmente a partir de los conocimientos que tenían los especialistas y funcionarios participantes en el proceso.

Hemos visto que la definición de los problemas a atacar fue permanentemente un tema de discusión en la relación Ministerio – Gobernación. ¿Se debía reaccionar ante el aumento de la desnutrición? ¿Qué tipo de desnutrición? ¿Se debía reaccionar ante la falta de ingresos de la población más necesitada? ¿Ante la recesión económica? ¿Ante todos los problemas a la vez? Estas preguntas no fueron acordadas durante el proceso, por lo que existía un desencuentro entre los actores participantes. Cabe recordar que en estas definiciones estaban en juego distintas maneras de concebir las políticas sociales, así como los espacios de poder controlados por cada actor. Al respecto, Crozier y Friedberg (1990, p. 21) afirman que “entre la estructura “objetiva” de un problema y su solución mediante la acción colectiva, se intercala una mediación autónoma [...] que impone sus propias exigencias y su lógica propia”. En este campo “dominarán los actores capaces de afirmar y de imponer su dominio de las incertidumbres más cruciales”.

Durante todo el período analizado existieron ideas orientadoras contrapuestas que llevaron a que el proceso de elaboración de alternativas diera saltos en función de la idea que predominaba en cada momento. Así, el Vale y la propuesta de Seguridad Alimentaria son resultado del predominio de considerar el problema como “socioeconómico”, mientras que el primer diseño del Más Vida responde claramente a la visión del problema como “desnutrición”. La propuesta final del Más Vida incorpora componentes vinculados a las dos problemáticas: desnutrición y socioeconomía. Esta función de definición de problemas en el caso estudiado se encuentra también condicionada por los cambios en los dispositivos organizativos, en particular la salida de algunos especialistas y el ingreso de un nuevo asesor ministerial.

2. Acerca de los dispositivos organizativos que se crearon con el fin de facilitar la función de elaboración de alternativas, observamos que, aunque formalmente una de las subsecretarías del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo debía desempeñar esta función, todo un equipo de funcionarios y asesores decidió, de común acuerdo, asumir la responsabilidad. La razón de la sugerencia de cambio es que el “personaje central” de este párrafo lo constituyen los dispositivos organizativos, no tanto la función como tal). En la última etapa, al diseñarse el Más Vida, se amplió el número de actores involucrados en el análisis con la convocatoria efectuada a otros ministerios y la conformación de la Comisión Interministerial. Ella actuó como nexo con los encargados de tomar las decisiones en cada uno de los organismos participantes.

La función del análisis de alternativas se desarrolló en los tres casos dando prioridad al estudio de una sola alternativa de base y ajustándola posteriormente de acuerdo con los resultados que suministraba el proceso de análisis. Sólo en dos ocasiones se elaboraron, paralelamente, propuestas alternativas. Por otra parte, desde el inicio de la nueva gestión fue recurrente la propuesta de retomar un modelo anterior considerado exitoso (el programa PAIS). Sin embargo, al darse mayor tiempo para el análisis, se presentó un período altamente productivo de ideas alternativas orientadas hacia el fortalecimiento de la economía social. En ese momento, al igual que al diseñarse el componente alimentario del Más Vida, se analizaron experiencias internacionales dirigidas al logro de los objetivos planteados. A nivel formal, una limitante de las propuestas dirigidas al desarrollo socioeconómico fue la propia Ley de Ministerios de la Provincia, dado que también constituían temáticas posibles de abordar desde el Ministerio de la Producción.

Pero todo el proceso de análisis de alternativas se vio condicionado fundamentalmente por las relaciones de fuerzas existentes, las cuales pusieron límites a los objetivos del equipo ministerial. Dado que estos límites no eran precisos ni estables, el margen de autonomía de West fue variando. En un primer momento, en el marco de una situación muy crítica y habiéndose determinado que esta etapa debía ser sumamente expeditiva, se logra aprobar una propuesta, la del Vale, que modificaba sensiblemente el estado de estas relaciones. Pero desde ese momento, la presión ejercida por el “duhaldismo” logró volver atrás con la propuesta y condicionar las siguientes alternativas de reformulación, generando un límite permanente a la capacidad de maniobra del equipo de West.

Acerca del tiempo de análisis de las alternativas, Joan Subirats afirma que “no existe normalmente el suficiente tiempo ni tranquilidad política como para proceder a un análisis serio de evaluación de necesidades que la cuestión plantea” (Subirats, 1989, p. 60). Teniendo en cuenta estas tres experiencias, vemos que la urgencia aparece condicionada por dos razones, la incorporación de la problemática en la Agenda Pública y la proximidad de eventos políticos, en este caso una elección. Ante estos condicionantes, el funcionario define el tiempo que dispone para la etapa predecisional. El carácter de “urgente” de una situación no es dado, sino que constituye una definición de los actores que intervienen en el proceso, dentro de los cuales el Estado adquiere un papel fundamental.¹⁵² En la gestión local, Eduardo Passalacqua considera que el tiempo

¹⁵² Por ejemplo, tener en Argentina más del 50% de la población en situación de pobreza, como fue el caso en octubre de 2003, sería considerada en otros momentos de la historia una situación incomprensible

constituye una de las diferencias que en la práctica distingue al político del técnico. Mientras el primero, al ubicarse en la línea de fuego, visualiza especialmente el corto plazo y la gestión reactiva, el segundo desconfía de las urgencias y se inclina al mediano y largo plazo. En este caso, vemos que varios de los políticos encargados de tomar decisiones eran especialistas en el tema, por lo que la interfaz se observa especialmente entre los propios políticos.

El caso nos muestra que es posible realizar la reformulación estratégica de programas en un marco de “urgencias”, claro que a costa de poner en riesgo la sostenibilidad del proyecto en las etapas de implementación y ejecución. Se observa en la experiencia que una manera de reducir la necesidad de “tiempo” fue la de convocar el asesoramiento de especialistas (que ya disponen de información diagnóstica y de propuestas alternativas). El estilo de gestión del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo en ese período, en la temática estudiada, se caracteriza por la incorporación a la función pública de equipos técnicos de primer nivel. Tanto en lo que fue la temática de la economía social, la planificación estratégica y la desnutrición infantil, el Ministerio contaba con funcionarios de importante trayectoria profesional en la Argentina.

3. La función de la toma de decisiones estuvo concentrada en última instancia en el gobernador de la provincia. Las tres propuesta aquí estudiadas contaron con la expresa definición del gobernador, con lo cual o se debió descartarlas o ajustarlas a los requerimientos del Ejecutivo. A la vez, un actor clave en la toma de decisiones fue el Ministro de cada jurisdicción. Así fue también en el caso del Más Vida que, aunque debatido en el marco de la Comisión Interministerial, cada componente terminaba siendo seleccionado con el visto bueno del Ministro que le competía.

Ahora bien ¿qué factores condicionaron esta función de toma de decisión? En tanto factor contextual, hemos visto durante todo el proceso la presión del “duhaldismo” a través de distintas manifestaciones, desde el reclamo de manzanas y gobiernos locales, hasta la participación directa del presidente de la Nación, generando el Acuerdo político. La vuelta atrás con el Vale, la imposibilidad de llevar a la práctica el programa de Seguridad Alimentaria y los ajustes que se debieron realizar al Más Vida son a nuestro criterio signos de la presencia del poder del duhaldismo en el marco de la gestión desarrollada por Solá. Sin duda el margen de libertad de acción que tenía el equipo de West era, en aquellas condiciones, inferior al considerado y esperado, por lo que durante el período se siguió intentando transformar los programas y el modelo de gestión ministerial.

Al respecto Zaltman, Duncan y Holbek¹⁵³ destacan que una innovación tendrá mayor probabilidad de ser aprobada por una organización mientras más compatible sea con el sistema existente. Nosotros consideramos que esta cuestión se resuelve según el grado de control de los recursos de poder que tenga la coalición que gestiona el proceso de cambio. Con base en esto, una coalición dominante podrá desarrollar reformulaciones estratégicas o deshacerse de programas sin problemas mayúsculos, mientras que una coalición sin suficientes recursos sólo deberá contentarse con modificaciones incrementales.

y de urgencia prioritaria, mientras que en ese mismo momento el principal tema analizado en la Agenda era la inseguridad.

¹⁵³ Citado por Hall (1996), pg. 214.

Funciones	Diseño del proceso			Factores contextuales		Interacciones no estructuradas
	Dispositivos organizativos	Ideas orientadoras	Eventos estructurados	Relativos a la organización	Relativos a los sistemas institucionales	
1. Identificar problema	Equipo de funcionarios de elevado nivel técnico en el M.D.H.T. Comisión Interministerial	El problema es especialmente de alcance alimentario vs. alimentario y socioeconómico.	Reuniones de funcionarios y técnicos del M.D.H.T.	Escasa o mala información sobre el desempeño del programa	Centralidad del Ejecutivo Provincial.	Subsecretarías del M.D.H.T. optan por compartir el diseño de las propuestas. Recambio de asesores ministeriales.
2. Elaborar alternativas	Equipo de funcionarios de elevado nivel técnico en el M.D.H.T. Comisión Interministerial	Reeditar los atributos del programa PAIS. Economía Social Reducir el grado de desnutrición infantil.	Reuniones de funcionarios y técnicos del M.D.H.T. Reuniones de la Comisión Interministerial	Ley de Ministerios de la Provincia.	Declaración Emergencia Alimentaria Nacional. Crisis política y económica. Presiones políticas sobre el sistema de política	
3. Toma de decisiones	Gobernación Gabinete Ministerial		Presentación de la propuesta a los Ministros y al gobernador.		Centralidad del Ejecutivo Provincial. Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales. Crisis política y económica. Presiones políticas sobre el sistema de políticas.	Capacidad de reacción de las manzanas en defensa de sus espacios de poder.

En el cuadro anterior puede observarse la vinculación de las tres funciones desarrolladas y los criterios de análisis vinculados al diseño del proceso, los factores contextuales y las interacciones no estructuradas inicialmente.

Lecciones aprendidas: ¿Cómo “transformar” exitosamente un programa social?

Decíamos en la introducción del trabajo que era nuestro interés presentar las lecciones que surgen del caso, ya que 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, p. 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, p. 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.¹⁵⁴ 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

¹⁵⁴ 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.

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, p. 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 Seguridad Alimentaria 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 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, p. 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.

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.

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.

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).

Maquiavello, 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.

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>

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

Diario Clarín Digital, <http://www.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>

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

Anexo

Metodología del estudio

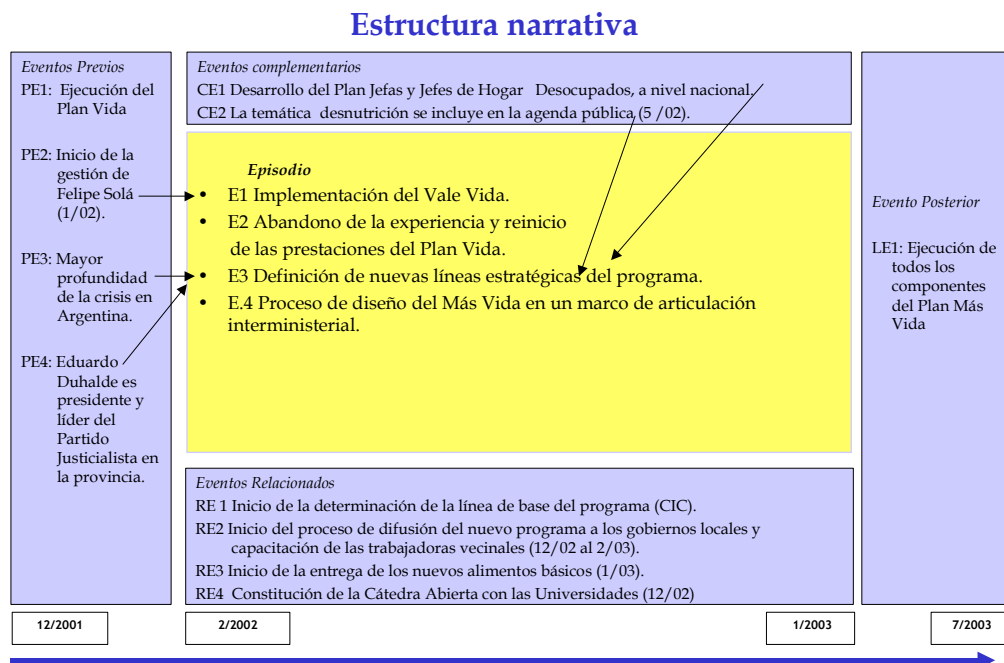
La metodología utilizada fue la brindada a través del Primer Taller sobre Elaboración de Estudios de Casos desarrollado en Washington en septiembre de 2003. Dicha metodología va dirigida especialmente al desarrollo de estudios de casos instrumentales, es decir centrados no tanto en la descripción de una situación histórica determinada (en este caso la del proceso de reformulación del Plan Vida), sino en el análisis de una problemática teóricamente relevante para el campo de la gerencia social (el análisis y la selección de alternativas en los procesos de reformulación estratégica de programas). Es por ello que además de desarrollar preguntas específicas para entender la experiencia histórica analizada, nos hemos planteado preguntas teóricas sobre los que pueda arrojar luz a partir del estudio de una experiencia singular. Dos preguntas teóricas guiaron este estudio: ¿Por qué en determinados momentos son puestas en acción alternativas anteriormente desplazadas de la agenda de quienes toman las decisiones? ¿Qué conjunción de factores facilita la transformación de la gestión en programas de lucha contra la pobreza?

Para responder a ella se plantearon tres preguntas vinculadas ya directamente a la experiencia bajo estudio:

- ¿Por qué las reformas se produjeron en determinados aspectos, tal como el tipo de alimentos, el sistema de evaluación y la articulación intergubernamental, mientras que otros aspectos no llegan a modificarse?
- ¿Qué factores posibilitaron la transformación del programa y cuáles impidieron una reforma de mayor amplitud?
- ¿Cómo incide en el proceso de reforma la profundización de la crisis de la Argentina?

A fin de responder a estas preguntas se presentó la evidencia de una experiencia histórica mediante un relato detallado. Dado que nuestro interés era analizar una práctica gerencial entendida como un proceso, la forma narrativa fue elegida como la mejor alternativa para organizar y presentar la evidencia. Siguiendo la propuesta metodológica de Barzelay (2003) se estructuró la narración identificando en el proceso estudiado los distintos eventos que suceden en el tiempo. El grupo de eventos relacionados directamente con el desarrollo y operación de la práctica del análisis y la selección de alternativas se consideraron como eventos del episodio central. La narración del episodio requería sin embargo recurrir a eventos que no formaban estrictamente parte del mismo, pero que constituían el contexto en el cual tuvo lugar. Parte de estos eventos podían ser caracterizados como fuente (causal) de los eventos del episodio. Ellos podían ocurrir antes del episodio o durante el mismo. Aquellos eventos que fueron fuente de ocurrencias y tuvieron lugar antes del episodio fueron así caracterizados como eventos previos (PE). Aquellos que siendo también fuente de ocurrencias sucedieron de manera simultánea a los eventos del episodio, fueron caracterizados como eventos contemporáneos (CE). Otro tipo de eventos del contexto a considerar fueron aquellos que eran consecuencia de los eventos del episodio. Aquellos que ocurrieron de manera simultánea al episodio fueron así denominados eventos

relacionados (RE), mientras que los que ocurrieron después del episodio, eventos posteriores (LE). El siguiente gráfico muestra la estructura narrativa utilizada para organizar la evidencia del caso y que por lo tanto guió tanto el trabajo de campo, la elaboración de la narración del caso y el análisis de la evidencia.



En los capítulos I a IV del texto se desarrolla la narración de la experiencia bajo estudio, organizada en función de los eventos del episodio. Se hace referencia a los demás eventos contextuales cuando ello es necesario para evidenciar vinculaciones que permiten una mejor comprensión de los acontecimientos.

Para obtener información relevante se recopiló material impreso y se realizaron entrevistas narrativas a actores que participaron en el proceso. Considerando los criterios de triangulación de perspectivas, se realizaron dieciséis entrevistas semi-estructuradas a funcionarios y técnicos de los organismos involucrados, así como a coordinadoras de trabajadoras vecinales. A su vez se completó la información con la revisión de periódicos locales, provinciales y nacionales y de trabajos académicos que existen sobre la temática.

El marco conceptual utilizado para el análisis de la evidencia provino de la propuesta de análisis de prácticas inteligentes desarrollada por Bardach (2000), que luego Barzelay (2003) ha retomado para proponer un modelo de análisis funcional de las prácticas gerenciales.