

XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán, 2007.

# **La formación de las políticas. Un debate intra - ministerial entre las alternativas Economía Social o Política Alimentaria.**

Ilari, Sergio Raúl (Universidad Nacional de Quilmes , Luján).

Cita:

Ilari, Sergio Raúl (Universidad Nacional de Quilmes , Luján). (2007). *La formación de las políticas. Un debate intra - ministerial entre las alternativas Economía Social o Política Alimentaria. XI Jornadas Interescuelas/Departamentos de Historia. Departamento de Historia. Facultad de Filosofía y Letras. Universidad de Tucumán, San Miguel de Tucumán.*

Dirección estable: <https://www.aacademica.org/000-108/910>

ARK: <https://n2t.net/ark:/13683/eU8X/8EG>

*Acta Académica es un proyecto académico sin fines de lucro enmarcado en la iniciativa de acceso abierto. Acta Académica fue creado para facilitar a investigadores de todo el mundo el compartir su producción académica. Para crear un perfil gratuitamente o acceder a otros trabajos visite: <https://www.aacademica.org>.*

XI° JORNADAS INTERESCUELAS/ DEPARTAMENTOS DE HISTORIA

Tucumán, 19 al 22 de Septiembre de 2007

Título: La formación de las políticas. Un debate intra - ministerial entre las alternativas Economía Social o Política Alimentaria.

Mesa Temática Abierta: Las políticas sociales en América Latina: Un análisis de sus trayectorias a lo largo del siglo XX

Universidad, Facultad y Dependencia: Universidad Nacional de Quilmes y Luján.

Autor: Sergio Raúl Ilari – Profesor Investigador. Director de la Licenciatura en Ciencias Sociales de la UNQ.

Dirección, Teléfono, fax y dirección de correo electrónico: Roque Sáenz Peña 352, Bernal (CP 1876), Provincia de Buenos Aires. Tel 011 – 4657100 Interno 237 – Fax Interno 206

**La formación de las políticas. Un debate intra - ministerial entre la Economía Social o la Política Alimentaria<sup>1</sup>**

Sergio Ilari<sup>2</sup>

**Introducción**

Tomando como marco el análisis de los procesos de políticas públicas, el trabajo aborda el estudio de los condicionamientos que inciden en una de las etapas menos atendidas por la bibliografía especializada, la de la formación de las políticas. Al respecto, la distancia entre la teoría de la elección racional y la práctica política, en particular en los países latinoamericanos, es tan profunda que se requiere analizar otras teorías que expliquen estos procesos pre – decisionales. En este caso se adoptó la propuesta de John Kingdon, quien retoma la vieja “teoría de la papelera” de March y Olsen. A su vez, la de Michael Crozier y Edgard Friedberg, respecto del análisis de las relaciones de poder y de Edelman Murray,

---

<sup>1</sup> El trabajo de investigación inicial lo desarrollamos en el 2005 y puede ser consultado en <http://indes.iadb.org> Publicaciones – Buenas Prácticas

<sup>2</sup> Director de la Licenciatura en Ciencias Sociales de la Universidad Nacional de Quilmes. Profesor de la Universidad Nacional de Luján. Profesor tutor del INDES-BID. Investigador en temas de política y de gestión social. Dirección: Roque Sáenz Peña 352, Bernal (CP 1876), Provincia de Buenos Aires. Tel 011 – 4657100 Interno 255. Correo electrónico: silari@unq.edu.ar

acerca de la relación problemas y alternativas. El método seleccionado para contribuir a la discusión teórica fue el estudio de caso y se centró en el debate que se produjo durante el año 2002 al interior del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires, Argentina. En dicha coyuntura, de alto nivel de conflictividad y crisis de la Argentina, se produjo un muy rico debate sobre el generar políticas de economía social o la mejora de las políticas alimentarias, discusión altamente condicionada por las implicancias políticas de cada opción, en el marco de las relaciones de poder existentes.

Específicamente, ante el inicio de un nuevo gobierno, se intentaba reformular el ya tradicional programa nutricional “Plan Vida”. 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”<sup>3</sup>. El Plan Vida es el 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, el ing. Agrón. 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 a los pocos meses se optó por reinstalar el viejo programa debido a los innumerables 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. En el trabajo nos detendremos solamente en el primero momento, de debate intra-ministerial.

Producto de este período de análisis fue el nuevo Plan Más Vida. El nuevo diseño del programa modificó los alimentos básicos e incorporó prestaciones adicionales, acrecentando

---

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

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. Sin embargo, se mantuvieron algunas de las particularidades del modelo anterior del programa, 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 llevó 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 las alternativas analizadas que implicaban reformas más radicales?

## **1. El proceso de análisis de las alternativas y el establecimiento de las líneas estratégicas de un nuevo programa**

El objetivo era pasar de un Ministerio “repartidor de cosas” a uno “promotor del desarrollo local”<sup>4</sup>

“Pero de golpe se corrió la agenda y nos encontramos reformulando el Plan Vida”<sup>5</sup>

El marco contextual de abril de 2002 era algo más estable que en los meses anteriores dada, entre otras cosas, la sensible reducción de la vulnerabilidad de amplios sectores carenciados, que se había logrado a través de un programa nacional, el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. El Plan Vida había sido fuertemente cuestionado meses atrás por el propio Ministerio. Las críticas que le hacían al Plan Vida iban dirigidas a su falta de racionalidad técnica (carencias de bases fidedignas de los beneficiarios, prestaciones alimentarias sin sustento científico), a su modalidad de tipo asistencial, y la verticalidad que fue generando a nivel barrial el sistema de distribución, a través de manzaneras y comadres.

Ante la ausencia de recursos para la compra de alimentos secos y a su vez, ante la oportunidad de utilizar “patacones” emitidos por el propio gobierno, al inicio de la gestión

---

<sup>4</sup> Entrevista 12

<sup>5</sup> Entrevista 1

Solá se decidió introducir el Vale Vida, el cual reemplazaba la entrega de productos secos (harina, azúcar y otros cereales) por un bono que le daba mayor libertad de acción al destinatario, al poder elegir qué productos comprar con ese dinero. Pero la implementación del Vale Vida generó nuevos focos de conflictos lo cual llevó a los directivos del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (MDHT) a retornar a la entrega de los productos secos.<sup>6</sup>

A partir del fracaso del Vale se desarrolla, en el ámbito del gabinete ministerial, un proceso sumamente rico de 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”<sup>7</sup>. Esto era algo previsible, dado que la incorporación inicial del especialista en economía social, José Luis Coraggio, de alguna manera mostraba el interés por transformar la orientación del Ministerio y dejar de ser un organismo “repartidor de cosas”.<sup>8</sup> El Plan Vida durante esta etapa de análisis aparecía sólo en un lugar secundario de la discusión y hasta por momentos se llegó 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 asistencialistas, que siguen reproduciendo la pobreza y han mostrado su inviabilidad e ineficacia sustituyéndolas por una política socioeconómica integral... “.<sup>9</sup>

“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 microempresas (MIPYMES) urbanas y rurales [...] y a la recuperación de la recaudación fiscal.” Esta nueva política, “se basa en facilitar, apoyar y consolidar iniciativas

---

<sup>6</sup> El caso lo analizamos en Ilari:2005

<sup>7</sup> Subtítulo del documento: MDHT, Ante la Crisis., La Plata, 24 de abril de 2002.

<sup>8</sup> Entrevista al Subsecretario de Políticas Socioeconómicas

<sup>9</sup> MDHT Ante la crisis, págs. 2 y 3.

que permitan tanto la inserción laboral, como la conformación de un sector de economía social sin fines de lucro.”<sup>10</sup>

En tanto 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.<sup>11</sup> A su vez, se expresaba la necesidad de implementar un programa sistemático orientado a alcanzar un piso de sobrevivencia de todas las familias bonaerenses y se puntualizaba una serie de acciones alternativas o complementarias tal como la reducción de costo de la canasta básica, el trueque de créditos fiscales por alimentos, las huertas agrícolas, la organización de ferias, etc.

Esta introducción de la temática del desarrollo local y regional en el Ministerio de Desarrollo Humano generó una relación conflictiva con el Ministerio de la Producción. Estos entendían que se producía una superposición, dado que allí existía desde dos años atrás una Dirección Provincial de Microempresas y Desarrollo Regional. Esta relación llegó a ser calificada por la prensa regional como una “dura disputa” que llevó a “cortar el diálogo entre los Ministros”.<sup>12</sup>

Entre los meses de mayo y junio, las reuniones del gabinete del MDHT 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 estaba constituida por un grupo de aportes que tenían una perspectiva en común, aunque matices claramente diferenciables.<sup>13</sup> “Como era tan urgente todo (todo era para ayer... todo se incendiaba), nuestro documento, en realidad era un power point”.<sup>14</sup>

El equipo coincidía en que la idea no era reformular un programa social, tal como se había hecho con el cambio del “Plan Vida” al “Vale Vida”, sino que ahora el objetivo pasaba a ser el de generar una transformación más profunda, integral y flexible, donde “lo alimentario iba a tener una multiplicidad de respuestas, pero enmarcadas en lograr la soberanía alimentaria”.<sup>15</sup> 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

---

<sup>10</sup> Idem, págs 4 y 5.

<sup>11</sup> Idem, pág 7

<sup>12</sup> Diario El Día, La Plata, 13 de mayo 2002.

<sup>13</sup> Entrevista 5

<sup>14</sup> Entrevista 12

<sup>15</sup> Entrevista 6

Economía Social y el Hábitat popular<sup>16</sup>, (en el marco del Plan Bonaerense de Desarrollo...), mientras que en otras oportunidades se la entendía como un nuevo macro programa.<sup>17</sup> 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 ya existentes o mini-mercados, de las organizaciones comunitarias y el desarrollo de ferias móviles.<sup>18</sup>

Puntualmente una de las discusiones más importantes se produjeron respecto de la propuesta de establecer una **empresa estatal provincial** de producción y de comercialización de alimentos. “Un Estado empresario interviniendo en la cadena de comercialización o produciendo.”<sup>19</sup> En particular tuvieron como referencia la experiencia de la Compañía Nacional de Subsistencias Populares (CONASUPO)<sup>20</sup>, que funcionó en México hasta 1998, la cual uno de los miembros del equipo había conocido personalmente años atrás.<sup>21</sup> Cabe tener en cuenta que en el momento en que se discute esta propuesta se estaba produciendo un importante aumento de precios de los productos básicos de la canasta familiar llegando, entre enero y mayo a casi un 50 %. Aunque no gozaba de la aprobación de todo el equipo, la propuesta fue inmediatamente presentada al gobernador de la provincia para su consideración, quien se inclinó por no embarcarse en ella, con el argumento de que demandaba una fuerte inversión económica y a su vez una intervención directa en el mercado desde un rol de Estado – Empresario poco aceptado en su gestión. Ante esta decisión,

---

<sup>16</sup> La propuesta de constituir un eje de “Hábitat popular” no llegó a ser aprobada.

<sup>17</sup> Los dos documentos internos que tuvimos a nuestro alcance difieren en este tema.

<sup>18</sup> Documento interno, Propuesta para garantizar la seguridad y la soberanía alimentaria en la provincia de Buenos Aires, pág 11.

<sup>19</sup> Entrevista 5

<sup>20</sup> La CONASUPO se creó en 1961 y llegó a disponer de filiales para el acopio mediante los Almacenes Nacionales de Depósito, así como industrias alimentarias y de 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 espacio y finalmente en 1998 se desestructura.

<sup>21</sup> Entrevista 12

algunos de los miembros del equipo promotor consideraban que se reducía considerablemente la posibilidad de transformar sustancialmente el modelo de acción.<sup>22</sup>

Descartada la propuesta de la empresa de producción, una alternativa analizada también en profundidad, fue la de la intervención directa en el mercado alimentario, pero haciéndolo en su 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.”<sup>23</sup> Una segunda fase de la estrategia se materializaba en “la provisión de alimentos a bajo costo a la población organizada en grupos de familias”<sup>24</sup>. Posteriormente, los equipos de las subsecretarías propusieron agregar un eslabón más a estas propuestas: el del establecimiento de “un sistema muy transparente de organización del poder de compras de todo el estado provincial.”<sup>25</sup> Este instrumento, denominado “Sistema Compartido de Ofertas y Demandas”, tenía por finalidad “publicar las listas de precios de referencia en base a los mejores valores obtenidos por las distintas Comisiones de Abastecimiento Locales...”<sup>26</sup> A fin de darle mayor sustento a la propuesta y verificar su viabilidad técnica, “se hicieron sondeos, prospecciones de mercado, de productores de arroz y harinas de todo el país. Pero, contando los costos ocasionados, no aparecían cambios importantes en los precios,”<sup>27</sup> hecho que incidía negativamente en la sustentabilidad 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.<sup>28</sup> También el ministerio dispuso generar una prueba piloto, aprovechando la buena relación existente con el Municipio de Luján. En este caso la experiencia de Luján no fue considerada positiva, pero demostró su alto grado de complejidad. Uno de los funcionarios explica que en realidad “ni

---

<sup>22</sup> Entrevista 5

<sup>23</sup> Entrevista 1

<sup>24</sup> MDHT, Documento de Planificación, Estrategia Provincial de Seguridad Alimentaria, 25/72002, pág. 6

<sup>25</sup> Entrevista 5

<sup>26</sup> MDHT, Documento de Planificación interno Estrategia Provincial de Seguridad Alimentaria, pág. 7.

<sup>27</sup> Entrevista 5

<sup>28</sup> En 1983 en la ciudad de Barquisimeto se inicia la primera Feria de Consumo Familiar. 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. Entre sus cualidades, la de ser una experiencia de comercialización a gran escala y ser 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](http://www.urbared.ungs.edu.ar/experiencias_invitacion.php?expID=30)



llegamos a ver cuáles habían sido las fallas. La dimos por fracasada, antes de darle el tiempo que tendría que haber tenido”.<sup>29</sup>

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, debieron dejar de participar de la gestión.<sup>30</sup>

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 dinerario dirigido a grupos de familias. De alguna manera, la idea era volver al Plan PAIS”<sup>31</sup>. “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”.<sup>32</sup> 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!””.<sup>33</sup>

Aunque los dos documentos internos referidos a esta propuesta alternativa, nada expresan respecto de las trabajadoras vecinales y la continuidad del Plan Vida, el gabinete, también analizaba las posibilidades de desarrollar estas propuestas manteniendo la red de manzanas, aunque incorporando nuevas instancias horizontales de participación. Y esto no se explicaba por una cuestión técnica, sino por razones de índole política, dentro del propio gobierno de la provincia. La dificultad de modificar radicalmente el modelo de acción a nivel territorial era claramente expresada por el gobernador: “por favor, no quiero tener conflictos con Chiche Duhalde”<sup>34</sup>. Y el tema “manzanas” incidía directamente en la relación con Duhalde.<sup>35</sup> Esto llevaba a que se busquen nuevas alternativas de acción dirigidas a una reorientación del trabajo de las manzanas, a una modificación de su rol, sin llegar a su total reemplazo por otros modelos más horizontales de organización de la acción.

---

<sup>29</sup> Entrevista 6

<sup>30</sup> Tal es el caso del Dr. José Luis Coraggio y la jefa de asesores, la Lic. Vilma Gómez.

<sup>31</sup> Programa que el propio Mariano West había implementado en su anterior paso por el Ministerio de Desarrollo Social de la provincia.

<sup>32</sup> Entrevista 5

<sup>33</sup> Entrevista 12

<sup>34</sup> Entrevista 12

<sup>35</sup> Dos meses atrás, una de las notas periodísticas de un diario provincial es encabezada por el siguiente párrafo: “La continuidad o no del Plan Vida y de la red de manzanas fue el punto de quiebre de una reunión que encabezó ayer Chiche Duhalde en la residencia oficial de Olivos y de la que participaba la totalidad de las legisladoras nacionales y bonaerenses del PJ.” Diario El Día, 17 de abril de 2002.

La relación conflictiva con la esposa de Duhalde se remontaba a unos años atrás, ya que dentro del justicialismo, Solá nunca fue un abierto “duhaldista”. En los 90 respondió más a la estructura del presidente Menem, al ser Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación y en la última elección en la provincia había competido contra el duhaldismo, expresado con la figura de Carlos Ruckauf. También se sumaba el hecho que, al reestructurarse el ministerio en el inicio de Solá, se disolvió el Consejo de la Familia, lo que provocó que queden fuera del gobierno la mayor parte de las consejeras, quienes había sido elegidas, tiempo atrás, por Chiche Duhalde. Uno de los funcionarios explica que “después de eso, nunca pudimos revertir la relación con ella”.<sup>36</sup> Pero no sólo la influencia de Duhalde se expresaba por estos carriles. Además, una gran parte de los Intendentes de los municipios que administraba el Partido Justicialista también respondían políticamente a Duhalde.

En medio del trajinar del análisis de propuestas, las pruebas piloto y las desaprobaciones, a mediados del 2002 la problemática de la desnutrición se instaló con mayor intensidad en los medios de comunicación. Esta temática no formaba parte de la agenda pública en Argentina desde hacía más de diez años<sup>37</sup>, pero había vuelto a ser cuestión a fines del 2001. En mayo de 2002, uno de los principales diarios del país, Página 12, publicó en su portada la foto de una niña de la provincia de Tucumán en situación de desnutrición aguda, lo cual contrastaba con la opinión generalizada de que los casos graves, “sólo ocurrían en África”.<sup>38</sup> Dicha publicación constituyó el disparador para que progresivamente el tema fuese tratado por distintos medios periodísticos, con lo cual salieron a la luz nuevos casos de desnutrición aguda. La temática de la desnutrición aparecía claramente centrada en estos casos muy visibles de desnutrición, quedando en un lugar muy retrasado el problema de la desnutrición crónica (de bajo peso al nacer y retraso crónico de crecimiento, según su talla). Según datos de una de las principales organizaciones especializadas en la temática, 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 %.<sup>39</sup>

Por otra parte, con una tendencia estable en los últimos quince años, el 50 % de los lactantes de la Argentina se encontraba anémico.<sup>40</sup> El mismo Centro informaba que “en mayo de 2002, con un total de 9,5 millones de personas indigentes, la cantidad de personas con

---

<sup>36</sup> Entrevista 12

<sup>37</sup> La temática se había incorporado en la agenda en 1989, en el marco de una importante crisis económica (hiperinflación) y de legitimidad política. En ese momento se establecieron en algunas zonas del país las denominadas “ollas populares” como estrategia de supervivencia.

<sup>38</sup> <http://www.pagina12web.com.ar/diario/sociedad/3-5341-2002-5-20.html>

<sup>39</sup> <http://www.nutrar.com/detalle.asp?ID=749>

<sup>40</sup> <http://www.femeba.org.ar/fundacion/quienessomos/Novedades/planmasvida.pdf>

insuficiencia alimentaria ascendía a 14,5”<sup>41</sup>, 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 es mayor presión, implicó acelerar aún más el trabajo”.<sup>42</sup> En la provincia de Buenos Aires no habían aparecido casos graves de desnutrición, pero esta situación provocaba una gran incertidumbre en el equipo de gobierno.<sup>43</sup> Con esta presión, el gobernador Solá y el ministro West decidieron convocar a un pediatra especialista en nutrición infantil, el Dr. Esteban Carmuega. Estos funcionarios le asignaron la responsabilidad de armar una propuesta para reformular los programas alimentarios provinciales.<sup>44</sup> Dada la magnitud del Plan Vida, estaba claro para el nuevo especialista, que era éste el programa que debía liderar la transformación. Formalmente, Carmuega asumió en carácter de asesor del Ministro de Desarrollo Humano y Trabajo, ocupando el cargo vacante, con la salida de Coraggio. El gobernador Solá conocía a Carmuega desde varios años atrás, dado que lo había convocado para formular el proyecto de ley nacional “de anemia”, cuando Solá era Secretario de Agricultura, Ganadería y Pesca de la Nación. A su vez, también Mariano West lo conocía, desde fines de los 80, a través de unos de 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 una reformulación de las prestaciones alimentarias. Pero esta incorporación no fue vista por todo el equipo como un nuevo apoyo a la propuesta de Seguridad Alimentaria, sino que la consideraron como una decisión del gobernador y del ministro, que demostraba que no sólo apoyarían una única 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. Inmediatamente el especialista pasó a integrar el equipo de asesores, subsecretarios y directores provinciales que venía trabajando anteriormente las propuestas. Para el equipo implicaba comenzar un trabajo de articulación de lógicas y

---

<sup>41</sup> <http://www.cesni.org.ar/archivos/2003129105149/boletin-cesni-volumen-12-diciembre-2002.pdf>

<sup>42</sup> Entrevista 12 (code 15, 2)

<sup>43</sup> La temática alcanzó en los siguientes cinco meses continuidad en los medios gráficos de difusión y a nivel nacional esta situación motivó a fines del 2002, una importante reorientación de los recursos y la réplica del Plan Vida en la provincia de Tucumán, en el marco del denominado “Operativo Rescate”.

<sup>44</sup> <http://www.leche-escolar.edu.uy/CV%20Carmuega.doc>

culturas académicas distintas. Se sumaba entonces 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”.<sup>45</sup> El desafío era entonces, en un corto plazo, llegar a conciliar estas distintas visiones y preparar una propuesta común. “Al principio teníamos muchas discusiones; es más, parecía que estábamos parados sobre paradigmas distintos”.<sup>46</sup>

Ya establecidas las dos propuestas de acción del Ministerio (Seguridad Alimentaria y reformulación del Plan Vida), se realizó en agosto 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, dado su perfil de Ingeniero Agrónomo, sumado al rol que había tenido en los 90, de Secretario de Agricultura y Ganadería de la Nación. “No fue una 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”.<sup>47</sup> En dicha reunión Solá cuestionó algunos aspectos centrales de la propuesta de seguridad alimentaria, mientras que alentó para que avancen con 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 como “demasiado compleja, y no llegó a tener la contundencia y la simplicidad que demandaba un momento de crisis”.<sup>48</sup>

Pero no sólo incidía en la decisión del gobernador el grado de impacto, la complejidad y/o la consistencia técnica de las propuestas. En ese mismo momento, entre agosto y septiembre de 2002, se fue desarrollando un proceso de negociación muy importante a fin de establecer las candidaturas en el marco de la interna del Partido Justicialista gobernante, ante las elecciones nacionales y provinciales de abril de 2003. “Solá intentaba ser el candidato del justicialismo en la gobernación y buscaba... que Chiche Duhalde lo acompañara en la fórmula”.<sup>49</sup> Cabe tener en cuenta que en agosto las encuestas en la provincia de Buenos Aires ubicaban a Solá en tercer lugar, mientras que en cuarto lugar quedaba Chiche Duhalde. En este marco, uno de los funcionarios expresa que “frente a todas las propuestas que se estaban dando, la alternativa de sólo reformar el Vida aparecía como la más viable. Se trataba de una propuesta

---

<sup>45</sup> Entrevista 12

<sup>46</sup> Entrevista 5

<sup>47</sup> Entrevista 14

<sup>48</sup> Entrevista 5

<sup>49</sup> Entrevista 5

más práctica, más viable políticamente y de alguna manera, conciliaba muchos intereses.”<sup>50</sup> Otro de los miembros del gabinete explica que en esas circunstancias, el hecho de priorizar 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 a cualquier lado”.<sup>51</sup> Con su decisión el gobernador había priorizado un enfoque de la política social y a su vez, esta definición 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”.<sup>52</sup>

Luego de aquella reunión con el gobernador, el Ministerio se orientó a elaborar 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”<sup>53</sup>, dejando de lado la propuesta de Seguridad Alimentaria, que estaban especialmente trabajando 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 de Plan Vida, aprendiendo de la experiencia, y no de un nuevo programa.”<sup>54</sup>

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) de alimentos específicos, los cuales se deberían distribuir sólo a personas en riesgo nutricional y según el tipo de beneficiarios (suplemento para embarazadas y nodrizas; cereal infantil y suplemento infantil). De esta manera, la propuesta nutricional consistía por una parte en una estrategia focalizada dirigida a 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.

---

<sup>50</sup> Entrevista 5

<sup>51</sup> Entrevista 12

<sup>52</sup> Entrevista 12

<sup>53</sup> Entrevista 1

<sup>54</sup> Entrevista 14

Otros de los temas que fueron analizados y definidos eran: el rol de las manzaneras y la creación o no de nuevos roles de trabajo. El Subsecretario de Políticas Socioeconómicas expresa que “las manzaneras tienen un anclaje social muy importante. Pero pensamos que debía complejizarse el armado de la organización popular de base.”<sup>55</sup> 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”<sup>56</sup> y a su vez sería el principal motor del diseño de proyectos generados por los “grupos multifamiliares”.

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 emprendimientos, vinculándolos en cadenas de producción y reproducción y facilitando el acceso a recursos y programas”.<sup>57</sup> 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 reducido número de municipios, dado que la mayor parte de ellos no aceptaron la propuesta<sup>58</sup>. Pero a diferencia de aquella experiencia, ahora se consideraba que había condiciones para incorporar este nuevo rol y, a través de 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 eso habíamos guardado parte del presupuesto para financiar estos proyectos.”<sup>59</sup> 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 anterior 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”.<sup>60</sup>

También se decidió incorporar al nuevo Plan Más Vida la figura del **monitor social**, quien tendría sólo una función transitoria, la de desarrollar el relevamiento de beneficiarios y con

---

<sup>55</sup> Code 11, 3

<sup>56</sup> Entrevista 12

<sup>57</sup> Documento Interno Ante la Crisis, pág. 6.

<sup>58</sup> Entrevista 12

<sup>59</sup> Code 10, 5

<sup>60</sup> Code 13, 2

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 influyó en la decisión de destinar recursos específicos a esta actividad. La idea de incorporar el monitor social “surge ante la necesidad de contar con una figura que estuviera fuera de la red y de esta forma tener información fidedigna de los beneficiarios del programa.”<sup>61</sup>

Las nuevas características que adquiriría el Plan Vida mediante este rediseño, obligó a los funcionarios del MDHT a pensar en la necesaria **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”.<sup>62</sup> No estaba definido cómo desarrollar esta articulación, pero estaba claro que era prioritaria hacerla en la nueva etapa que iniciaba el Vida.

La propuesta definitiva de transformación del Plan Vida en lo 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, tal como la de orientar el programa hacia una mejora de la “educabilidad”, en tanto uno de los cuatro ejes que consideraba que debía asumir su gestión.

El 2 de septiembre se realizó una reunión clave entre el presidente de la Nación, Eduardo Duhalde y el gobernador Solá, donde establecieron el denominado “Acuerdo de cooperación política”<sup>63</sup>. El principal medio gráfico de comunicación de la capital provincial, expresa: “La cuestión social también formó parte de la agenda, y Solá le informó a Duhalde que reflotará inmediatamente el “Plan Vida”.<sup>64</sup> El gobernador solicitó inmediatamente que el equipo de trabajo del Ministerio presente 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 los 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

---

<sup>61</sup> Entrevista 14

<sup>62</sup> Code 20, 3

<sup>63</sup> Diario Clarín, Buenos Aires, 16 de septiembre de 2002

<sup>64</sup> Diario el Día, La Plata, 3 de septiembre de 2002.

terminaron decidiendo comenzar la difusión del programa sin la figura del promotor, para luego incorporarla más adelante, cuando el programa ya esté en marcha. Al no ser aprobado el rol de promotor, de manera inercial tampoco se incluía en esta primera etapa la idea del grupo multifamiliar, debido a que estaban directamente vinculados, con lo cual **el programa estaba perdiendo dos componentes básicos vinculados a la promoción social y el impacto socioeconómico**. Con estas salvedades, Chiche Duhalde, presidente del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, daba así su aceptación al nuevo programa<sup>65</sup>.

Finalizada la reunión, el gobernador anunció públicamente el relanzamiento del Plan Vida. Uno de los medios que cubrió el evento relata: “El anuncio fue realizado por Solá tras reunirse con la titular del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Hilda "Chiche" Duhalde”.<sup>66</sup> La directa decisión del gobernador de relanzar el Plan Vida fue posteriormente confirmada por el ministro Mariano West, quien explicó también a los medios, que ésta había sido "una decisión política del gobernador Felipe Solá.” A su vez, el ministro informó que el gobernador Solá, ya había aumentado casi en un cincuenta por ciento los fondos para el Vida, y a partir de la semana próxima las mujeres recibirán también alimentos.”<sup>67</sup> El acuerdo se había logrado, el Más Vida iba a ser realidad.

## 2. Análisis del proceso de generación y selección de alternativas

“Para entender quién y cómo se elaboran las políticas, uno debe entender las características de los participantes, en qué fases y qué papeles juegan, de qué autoridad u otro poder disfrutan y cómo se relacionan y controlan unos a otros”

Charles Lidblom (11)

En el siguiente apartado presentamos algunas conclusiones que surgen a partir del análisis de los procesos de reformulación del Plan Vida que se desarrollaron durante los doce meses que hemos seleccionado. 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

---

<sup>65</sup> Entrevista 14

<sup>66</sup> Diario El Día, La Plata, 7 de septiembre de 2002.

<sup>67</sup> Diario Clarín, Buenos Aires, 26 de septiembre de 2002



otros no llegaron a modificarse? ¿Qué factores posibilitaron su transformación y cuáles impidieron el éxito de las alternativas 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 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 (142-144) considera que los distintos participantes inciden en el proceso de especificación de alternativas siguiendo tres corrientes diferenciadas analíticamente: la corriente de los problemas, la de las propuestas<sup>68</sup> y el flujo de eventos políticos.

**La corriente de los problemas** se vincula al ciclo que los problemas sociales adquieren en contextos determinados. Al respecto Anthony Downs afirma que en la atención pública, los problemas sociales van desarrollando ciclos desde su “descubrimiento alarmante” hasta el “descenso paulatino de la intensidad del interés público”. Unos años más adelante, Oscar Oszlak y Guillermo O Donnell (1995) enriquecen la teoría explicativa de estos procesos de carácter cíclico, al destacar el análisis del papel de los actores que intervienen en las relaciones de poder vigentes. En ésta misma línea, John Kingdon vincula esta corriente de problemas sociales con el desarrollo de propuestas referidas a ellas y afirma que “las oportunidades de que un tema o propuesta se eleve en la agenda se fortalecen notablemente si están conectadas a un problema importante.” (p. 3).

La corriente **de las propuestas** se expresa en la generación de alternativas y su selección. Ahora bien ¿es realmente una corriente independiente de los problemas puntuales? Entendemos que sí. Coincidiendo con la teoría de la papelera, Edelman Murray sostiene que las alternativas no surgen con posterioridad a que un problema se incluya en la agenda sistémica o en la de gobierno. Sino que las alternativas son anteriores. Vienen de procesos de análisis que se hicieron en otros momentos y que el gestor público y todo actor social mantiene hasta que llegue el momento de utilizarla.

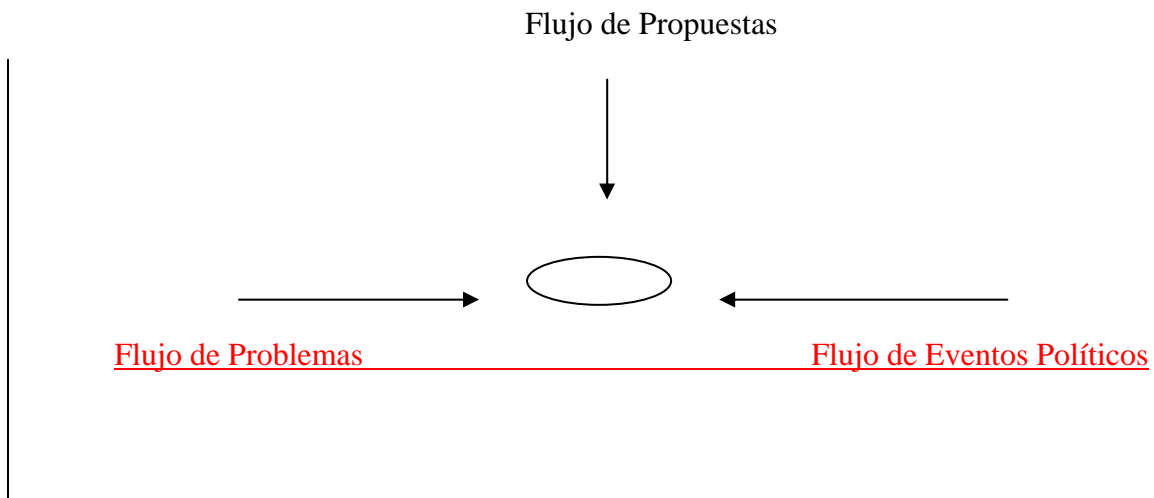
En la tercera corriente, denominada “**flujo de eventos políticos**”, los “eventos políticos fluyen según su propio tiempo y de acuerdo a sus propias reglas, estén o no relacionados con los problemas y propuestas”. (Kingdon:6). Los cambios en el clima político nacional, la proximidad de elecciones o el inicio de nuevos mandatos constituyen ejemplos de ésta tercera

---

<sup>68</sup> El autor denomina esta segunda corriente “de políticas”, pero al sólo efecto de diferenciarla más claramente de la última de las corrientes del proceso, la denominaremos “de propuestas”.

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: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: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 ¿porqué en determinados momentos son puestas en acción alternativas anteriormente desplazadas de la agenda de quienes toman las 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?

## **2.1 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.

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

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

## **2.2 El descarte de la propuesta de Seguridad Alimentaria y la selección del Más Vida**

A fines de mayo de 2002 la cuestión de la desnutrición fue alcanzando progresivamente una mayor posición en la agenda pública. Desde el punto de vista de los medios de comunicación, el problema seguía centrado principalmente en el “hambre” y lo “alimentario” y en especial en los casos puntuales de desnutrición aguda. Esta manera de enfocar el problema difería de la que representaba en ese caso el 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 manzanas. 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 (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.

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

El caso confirma que los procesos que integran la etapa predecisional se desarrollan en marcos de relaciones de fuerzas en los que cada movimiento o inacción de un actor es entendido como una estrategia para ampliar su ámbito de control y limitar el espacio de incertidumbre controlado por otros actores. (Crozier, Friedberg, Erhard, 1990). Con base en esto, se podría pensar que los ajustes finales de la propuesta no iban dirigidos a mejorar el proyecto y el valor público alcanzado, sino a adaptarlo a la estructura de relaciones de fuerzas existentes. Siguiendo a su vez a Lindblom, la complejidad del juego de poder en la formulación de las políticas se observa como “faltas de dirección, ambigüedades, frustraciones e inevitables fracasos parciales”(83). 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”.

## 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. INDES-BID.
- 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*. N. 7, Buenos Aires.
- Ilari, Sergio (2005). *La reformulación estratégica de los programas sociales. Del Plan Vida al Plan Más Vida*; Estudio de caso, N.3, INDES – BID, Washington.
- Kingdon, John (1995). *Agendas, Alternatives, and Public Policies*, Second Edition. New York: Longman.
- Lindblom, Charles (1991). *El proceso de elaboración de Políticas Públicas*, Porrúa, Madrid.
- 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.
- Maquiavello, Nicolás (1980). *El Príncipe*. Buenos Aires: Centro Editor de América Latina.
- Murray, Edelman (1991), *La construcción del espectáculo político*, Ed. Manantial, Buenos Aires.
- 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 Muñoz, Arlette (1997). *Evaluación del Impacto Social*. Buenos Aires: Lumen.

- 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.

### **Documentos consultados del gobierno de la Provincia de Buenos Aires, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo:**

Algunas líneas de acción sobre políticas sociales, La Plata, 22 de enero de 2002.  
 Documento Interno “Ante la Crisis”, La Plata, 24 de abril de 2002, inédito.  
 Documento interno “Propuesta para garantizar la Seguridad y la Soberanía Alimentaria en la provincia de Buenos Aires”, s/f, inédito.  
 Documento interno, Documento de Planificación, Estrategia Provincial de Seguridad Alimentaria, 25 de julio de 2002.  
 Cuadernillo Explicativo del Plan Más Vida. La Plata - 22 de enero de 2003.  
 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, INDEC: <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>