Tesis de Doctorado. UNIV.NAC.DE LA PLATA / FAC.DE HUMANIDADES Y CS.DE LA EDUCACION, La Plata, Argentina.

Las concepciones del desarrollo en los programas estatales de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (1990-2007).

Pablo Gustavo Rodriguez.

Cita:

Pablo Gustavo Rodriguez (2014). *Las concepciones del desarrollo en los programas estatales de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (1990-2007)* (Tesis de Doctorado). UNIV.NAC.DE LA PLATA / FAC.DE HUMANIDADES Y CS.DE LA EDUCACION, La Plata, Argentina.

Dirección estable: https://www.aacademica.org/pablo.gustavo.rodriguez/72

ARK: https://n2t.net/ark:/13683/pymh/bMr

Esta obra está bajo una licencia de Creative Commons.
Para ver una copia de esta licencia, visite
https://creativecommons.org/licenses/by-nc-nd/4.0/deed.es.

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.*

Memoria Académica
compartimos lo que sabemos
UNLP-FaHCE

Rodríguez, Pablo Gustavo

Las concepciones del desarrollo en los programas de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (1990-2007)

Tesis para la obtención del grado de Doctor en Ciencias Sociales

Director: Eguía, Amalia Cristina

Cita sugerida:
Rodríguez, P. G. (2013) Las concepciones del desarrollo en los programas de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (1990-2007). Tesis de posgrado. Universidad Nacional de La Plata. Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación. En Memoria Académica. Disponible en: http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar/tesis/te.832/te.832.pdf

Documento disponible para su consulta y descarga en **Memoria Académica**, repositorio institucional de la **Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación** (FaHCE) de la **Universidad Nacional de La Plata.** Gestionado por **Bibhuma**, biblioteca de la FaHCE.

Para más información consulte los sitios:
http://www.memoria.fahce.unlp.edu.ar **http://www.bibhuma.fahce.unlp.edu.ar**

Esta obra está bajo licencia 2.5 de Creative Commons Argentina.
Atribución-No comercial-Sin obras derivadas 2.5

FAHCE
Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación

Universidad Nacional de La Plata

UNIVERSIDAD NACIONAL DE LA PLATA
FACULTAD DE HUMANIDADES Y CIENCIAS DE LA EDUCACIÓN
SECRETARÍA DE POSGRADO

Las concepciones del desarrollo en los programas de promoción de emprendimientos productivos del Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (1990-2007)

Pablo Gustavo Rodríguez

Tesis para optar por el grado de Doctor en Cs. Sociales

Directora: Dra. Amalia Cristina Eguía, UNLP

La Plata, 19 de Febrero de 2013

Abreviaturas y convenciones de escritura usadas en esta obra

Siglas

ACEPT	Asociación del Centro Educativo para la Producción Total
ADL	Agencia de Desarrollo Local
AECI	Agencia Española de Cooperación Internacional
AECID	Agencia Española de Cooperación Internacional para el Desarrollo
ALAS	Actividades Laborales de Autoempleo y Subsistencia
APP	Administración Pública Provincial
APP	Administración Pública Provincial
ART	Aseguradora de Riesgos del Trabajo
ASODI	Acción Social Directa
ATEPAM	Asistencia Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua
BID	Banco Interamericano de Desarrollo
BS	Banca Social
CAADH	Consejo Académico Asesor para el Desarrollo Humano
CABA	Ciudad Autónoma de Buenos Aires
CAL	Consejo Alimentario Local
CAM	Consejo Alimentario Municipal
CAREPA	Consejo Asesor para la Reforma del Estado y Procedimientos Administrativos
CEDEPO	Centro Ecuménico de Educación Popular
CEDHSN	Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado de la Nación
CEIL	Centro de Estudios e Investigaciones Laborales
CELAM	Conferencia Episcopal Latinoamericana
CEPAL	Comisión Económica para América Latina
CEPT	Centros Educativos para la Producción Total
CEUR	Centro de Estudios Urbanos y Regionales
CFI	Consejo Federal de Inversiones
CIC	Comisión de Investigaciones Científicas de la Provincia de Buenos Aires
CIS	Consejo de Integración Social
CLACSO	Consejo Latino Americano de Ciencias Sociales
CLAD	Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo
CLAEH	Centro Latinoamericano de Economía Humana
CLES	Consejo Local Económico Social
CNPV	Censo Nacional de Población y Vivienda
CONICET	Consejo Nacional de Investigaciones Científicas y Técnicas
CPFyDH	Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano

CPM	Consejo Provincial de la Mujer
CPPS	Consejo Provincial de Política Social
CTC	Comité Técnico Comunitario
CTL	Comité Técnico Laboral
CTP	Comité Técnico de Proyecto o Comité Técnico Productivo
DGA	Dirección General de Administración
DGI	Dirección General Impositiva
DH	Desarrollo humano
DHL	Desarrollo humano local
DL	Desarrollo local
DPDLyES	Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social
DPESyDL	Dirección Provincial de Economía Social y Desarrollo Local
DPPDLyR	Dirección Provincial de Planificación para el Desarrollo Local y Regional
EDH	Enfoque de Desarrollo Humano
ESEBA S.A.	Empresa Social de Energía de Buenos Aires
ESTS	Escuela Superior de Trabajo Social
ETD	El Trabajo Dignifica
FACEPT	Federación de Asociaciones de Centros Educativos para la Producción Total
FAO	Organización de las Naciones Unidas para la Alimentación y la Agricultura
FBES	Foro Brasilero de Economía Solidaria
FIBAPS	Ficha de Identificación de Beneficiarios Actuales y Potenciales de Programas Sociales
FLACSO	Facultad Latino Americana de Ciencias Sociales
FMI	Fondo Monetario Internacional
FODEL	Fondo de Desarrollo Local
FOGABA	Fondo de Garantías de la Provincia de Buenos Aires
FONCAP S.A.	Fondeo de Capital Social
FOPSOL	Fondo Patagónico Popular y Solidario
FREPASO	Frente para un país solidario
FRGBA	Fondo de Reconstrucción del Gran Buenos Aires
FRHCB	Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense
HB	Huertas Bonaerenses
HDR	Informe de Desarrollo Humano (Human Development Report)
ICO - UNGS	Instituto del Conurbano
IDEB	Instituto de Desarrollo Económico Bonaerense
IDH	Índice de Desarrollo Humano
IDL	Iniciativas de Desarrollo Local (ver PPIDL)
IFI	Instituciones financieras internacionales (véase también OMC)

IICA	Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura
IMF	Instituciones de Microfinanzas
INAP	Instituto Nacional de la Administración Pública
INDEC	Instituto Nacional de Estadística y Censos
INDES (BID)	Instituto de Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo
INTA	Instituto Nacional de Tecnología Agropecuaria
IPAC	Instituto Provincial de Acción Cooperativa
IPAP	Instituto Provincial de Administración Pública
IPE	Instituto Provincial de Empleo
MAA	Ministerio de Asuntos Agrarios
MAO	Plan Manos a la Obra
MAS	Ministerio de Acción Social
MB	Manos Bonaerenses
MC	Mujer de campo
MDH	Ministerio de Desarrollo Humano
MDHyT	Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo
MDS	Ministerio de Desarrollo Social
MDSBA	Ministerio de Desarrollo Social de la Provincia de Buenos Aires
MEP	Micro emprendimientos productivos
MFyDH	Ministerio de la Familia y Desarrollo Humano
MI	Mujer Isleña
MiPyME	Micro, pequeñas y medianas empresas
MO	Manual operativo
MOI	Movimiento de Ocupantes e Inquilinos
MOP	Ministerio de Obras Públicas
MOySP	Ministerio de Obras y Servicios Públicos
MSyAS	Ministerio de Salud y Acción Social
NBI	Necesidades básicas insatisfechas
NGP	Nueva Gestión Pública
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
OCSL	Organizaciones de Crédito Social Local
OEA	Organización de los Estados Americanos
OIT	Organización Internacional del Trabajo
OMC	Organismos multilaterales de crédito (véase también IFI)
ONG	Organizaciones No Gubernamentales
ONGD	Organizaciones No Gubernamentales de Desarrollo
ONU	Organización de las Naciones Unidas
OPS	Organización Panamericana de la Salud

OSC	Organizaciones de la Sociedad Civil
PADH	Programa Argentino de Desarrollo Humano
PAIS	Programa Alimentario Integral y Solidario
PAN	Plan Alimentario Nacional
P.A.R.E.F.F.	Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires
PBDES	Plan Bonaerense de Desarrollo Económico y Social
PDHPBA	Programa de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires
PEN	Poder Ejecutivo Nacional
PEP	Plan de Enfrentamiento a la Pobreza
PES	Proyectos de economía Social
PJJHD	Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
PMA	Países Menos Adelantados
PNUD	Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo
PPIDL	Plan Provincial de Iniciativas de Desarrollo Local
PPM	Programa Provincial de Microempresas
PRME	Plan Rector de Modernización del Estado para la Provincia de Buenos Aires
PRODEL	Programa de Desarrollo Local
PRODIBA	Programa de Desarrollo Integrado de la Provincia de Buenos Aires
ProFeDer	Programa Federal de Apoyo al Desarrollo Rural
PROSOL	Programa Federal de Solidaridad
PSA	Plan Social Agropecuario
PUEBLO	Programa Unificado de Estrategias Bonaerenses para La Organización
PUP	Pequeñas Unidades Productivas
PyME	Pequeñas y medianas empresas
RUB	Registro Único de Beneficiarios
SAE	Servicio Alimentario Escolar
SEDECA	Secretariado de Enlace de Comunidades Autogestionarias
SEP	Subprograma de Emprendimientos Productivos
SERCUPO	Servicio de Cultura Popular
SME	Secretaría para la Modernización del Estado
SOC	Subsecretaría de Organización Comunitaria
SSAS	Subsecretaría de Acción Social
UATRE	Unión Argentina de Trabajadores Rurales y Estibadores
UDI	Unidades de Desarrollo Infantil
UEP	Unidad de Evaluación de Proyectos
UES	Unidades económicas de subsistencia
UGL	Unidad de Gestión Local

UNESCO	Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura
UNFPA	Fondo para la Población de las Naciones Unidas
UNGS	Universidad Nacional de General Sarmiento
UNICEF	Fondo Internacional de Emergencia de las Naciones Unidas para la Infancia
UNICEN	Universidad Nacional del Centro de la Provincia de Buenos Aires
UNLP	Universidad Nacional de La Plata
UPyS	Unidades de Producción y Servicios
UTL	Unidad Técnica Local
WC	Consenso de Washington
FEGS	Fundación Escuela de Gerencia Social
OCDE	Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico
RRHH	Recursos Humanos

Convenciones de citación de fuentes

Las fuentes son citadas siempre en letra cursiva por el nombre que se le ha dado en el base de datos documental en el software de análisis. Los documentos de los organismos internacionales suelen ir precedidos de la sigla del organismo correspondiente. Los documentos de los programas provinciales también van precedidos de la sigla del programa. Por ejemplo:

PNUD – Qué es desarrollo humano

Es un documento del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo

Huertas B. Resolución 575-02

Es un documento del programa "Huertas Bonaerenses".

De modo similar, se citan las entrevistas. Por ejemplo: "*Inf33" e*s la entrevista número 33 o la entrevista realizada al informante número 33. Ya que la mayoría de los informantes fueron entrevistados sólo una vez, el número identifica en forma unívoca a la persona al mismo tiempo que a la entrevista. En los pocos casos en que un informante fue entrevistado más de una vez las sucesivas entrevistas a una misma persona fueron consideradas como un único documento.

Los documentos de los organismos provinciales no han sido precedidos siempre por su sigla, pero su procedencia se aclara en el texto. En cambio se incluyó el año de publicación siempre que fue posible determinarlo con precisión. Por ejemplo:

La Política Social (1997)

Programas en ejecución1996

Programas 1993 Folleto

Convenciones de transcripción de entrevistas

En la desgrabación de las entrevistas se siguieron aproximadamente las convenciones de transcripción de Gail Jefferson y publicadas en van Dijk (2000a, 442-444). Sin embargo en las citas que se reproducen en este trabajo la mayoría de ellas han sido suprimidas para facilitar la lectura, dejando sólo las que se consideraron importantes para la mejor comprensión del sentido. Éstas son:

(x) representa una interrupción abrupta en el discurso. Típicamente cuando el hablante decide no concluir una frase y comenzar una diferente. Puede indicar una autocensura o una decisión de reformular la frase o el argumento buscando una expresión más satisfactoria. Es el equivalente en el proceso de escritura a borrar o tachar una frase y escribirla de otro modo.

… (puntos suspensivos sin corchetes) representa una prolongación de la última silaba seguida de una pausa. No debe confundirse con los puntos suspensivos entre corchetes.

[…] (puntos suspensivos entre corchetes) No son una convención de transcripción sino que indican la supresión de una parte de la cita por parte del analista, por haber sido considerada irrelevante o redundante a los fines de lo que la cita pretende ilustrar.

Bastardilla y <u>subrayado</u>. Representan énfasis voluntario en la emisión, como la palabra más

acentuada de la frase o una elevación del volumen de la voz para destacar esa palabra.

Negrita. Indica un destacado del autor, no del entrevistado. Generalmente se consigna de ese modo también al final de la cita. Cuando las citas proceden de un documento escrito las negritas pueden haber estado en el original, hecho que también se aclara al final de la cita).

Agradecimientos

Resulta muy difícil decidir un orden para reconocer las numerosas personas que han contribuido de diversas maneras a la realización de esta tesis, por lo cual el orden de mención no tiene necesariamente relación con un orden de importancia.

Debo agradecer a mi madre por haberme insuflado el gusto por la lectura y haber incentivado mis ansias de investigar, así como por haberme aconsejado a estudiar lo que me guste sin ninguna otra consideración. Innumerables docentes reforzaron luego ese aporte y algunos además de conocimientos me proporcionaron modelos y me brindaron su amistad. Entre estos últimos deseo destacar a dos colegas y amigos que lamentablemente ya no están: Santiago Wallace y Virginia Ceirano. Virginia además fue la co-directora de la investigación que condujo a este trabajo durante el tiempo que duró la beca de Formación Superior con que me favoreció la Universidad Nacional de La Plata y que me permitió sostenerme mientras realizaba el trabajo de campo.

Otra ausencia lamentable es la del Prof. Juan Ángel Magariños de Morentín, quien si bien no influyó directamente en la realización de este trabajo, inspiró algunos aspectos de los métodos utilizados y además apoyó en forma temprana y decidida mi especialización en el análisis cualitativo asistido por computadora.

Aunque suene a cliché, este trabajo no hubiera sido posible sin el apoyo de mi compañera y colega Paula San Cristóbal. Ella ofició de correctora, me aportó sus críticas, escuchó infinitas veces y con paciencia mis comentarios y reflexiones sobre el tema que estaba estudiando y soportó estoicamente las largas horas que el trabajo en la tesis me sustrajo de actividades en común de carácter doméstico y recreativo. Pero más valioso que todo eso fue su apoyo emocional.

Obviamente debo agradecer a todos mis compañeros y ex-compañeros de trabajo, varios de ellos colegas, quienes generosamente cedieron parte de su tiempo para responder a mis preguntas, me facilitaron literalmente kilos de documentos para analizar y confiaron en mi como para expresarme sus pensamientos sobre los temas de esta investigación y sobre la historia de los programas, la que en muchos casos les resultó difícil rememorar. Del mismo modo agradezco a los ex-funcionarios y ex-consultores que accedieron a ser entrevistados para este estudio.

Agradezco asimismo a los trabajadores de la Dirección Provincial de Presupuesto del Ministerio de Economía de la Provincia de Buenos Aires que me facilitaron la documentación sobre el presupuesto de los programas provinciales y me soportaron durante dos jornadas laborales tomando apuntes y haciendo consultas en su oficina.

Los artículos cuya lectura me fue recomendada al cursar el Taller de tesis I sugerían que no corresponde agradecer al director debido a que se supone que apoyando al tesista sólo hace su trabajo. Pero ello puede realizarse con esmero o con desgano. Por ello no puedo dejar de agradecer a la Dra. Amalia Eguía por la dedicación que puso en su trabajo.

Agradezco a la Dra. Marta Maffia, Prof. titular de la cátedra en la que me desempeño como Jefe de Trabajos Prácticos, por alentarme permanentemente a concluir mi tesis, y a los compañeros y docentes de los talleres de tesis de la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación por ayudarme a circunscribir mejor mi objeto de estudio con sus acertados comentarios y críticas a mi proyecto de investigación.

Si bien todas estas personas han hecho posible este trabajo, por supuesto, ninguno de ellos es responsable del producto final y mucho menos de los defectos que pudiera presentar.

Capítulo 1. Introducción

Los estudios sobre el desarrollo constituyen un campo interdisciplinario en el que se debate sobre la noción y modelos de desarrollo, tipos de desarrollo (económico, local, endógeno, sustentable, humano, social, etc.), sus relaciones con la cultura y el rol del Estado en su promoción. La Antropología participa de este campo. Hace algunas décadas convivían en él dos enfoques enfrentados identificados como antropología *del* desarrollo y antropología *para el* desarrollo. Los primeros reunían a antropólogos que estudiaban críticamente el concepto de desarrollo y sus usos políticos, mediante análisis de discurso de inspiración foucaultiana, mientras que los últimos se componían de estudios empíricos aplicados realizados por antropólogos que trabajaban en el Estado o en organismos internacionales de promoción del desarrollo (Escobar, 1997; Colmegna y Matarazzo, 2001).

Algunos antropólogos han postulado que la noción de desarrollo es una palabra fetiche de carácter economicista y eurocéntrico, que desde la segunda posguerra "ha venido actuando como un poderoso filtro intelectual de nuestra percepción del mundo contemporáneo" al confundir el proceso histórico de difusión a escala planetaria de la economía de mercado moderna, industrial y capitalista con "el aumento de la calidad de vida, la erradicación de la pobreza" y la mejora en los indicadores de bienestar material (Viola, 2000:10-11).

Otros autores consideran que el desarrollo es "un eufemismo empleado [...] para referirse discreta o inadvertidamente a la era de la hegemonía norteamericana" que se iniciara el 20 de enero de 1949, cuando Henry Truman asumió como presidente de los EEUU (Esteva, 1992:68-69). Ese día Truman pronunció un discurso ya famoso en el que anunció el comienzo de una nueva era en la que la promoción del desarrollo reemplazaría al "viejo imperialismo" como eje de la política exterior norteamericana. Para el antropólogo colombiano Arturo Escobar (2004) ello implicó la resignificación de las viejas formas de intervención colonial como "ayuda para el desarrollo" y la "creación" simultánea del mundo desarrollado y del Tercer Mundo o subdesarrollo.

Si bien son muchos los estudios sobre el desarrollo realizados por antropólogos la gran mayoría se refieren al desarrollo de países, a la implementación de grandes proyectos de desarrollo o a la cooperación internacional al desarrollo.[1] Son escasos en cambio los estudios de antropología del desarrollo enfocados en políticas de desarrollo social o desarrollo humano ejecutadas por Estados nacionales o subnacionales.[2] Aunque abundan los trabajos antropológicos sobre políticas sociales, no es común que se ocupen de la noción de desarrollo en que estas políticas se basan. El presente estudio pretende contribuir a llenar esa vacante ocupándose del uso de la noción de desarrollo en un conjunto de programas estatales de promoción de emprendimientos productivos de la Provincia de Buenos Aires.

Este trabajo no constituye en ningún sentido una evaluación de dichos programas. No se ocupa de las acciones realizadas, cantidades de productos o prestaciones entregadas, resultados alcanzados o impacto producido. Se ocupa sólo de sus aspectos conceptuales e ideológicos y de elementos de diseño tales como los objetivos perseguidos, el tipo de población destinataria, los métodos, técnicas e instrumentos de intervención prescritos.

Haber trabajado en forma ininterrumpida desde 1995 como profesional de planta en el organismo responsable de la política social de la Provincia de Buenos Aires permitió ser testigo de los frecuentes cambios en su denominación, estructura y programas. Casi sistemáticamente cada dos años es sustituido su máximo responsable y con él (o ella) el elenco de funcionarios de mayor

1 Como ejemplo se pueden citar los trabajos de Asad (1973), Hobart (1993), Crush (1995), Ferguson (1994), Gardner & Lewis (1996), Grillo & Stirrat (1997), Crewe & Harrison (1999).

2 El único estudio de este tipo realizado en Argentina del que se ha tenido conocimiento es el de Pantaleón (2005). El trabajo de Feito (2005) se ocupa de un programa bonaerense de desarrollo rural. Para Colombia el ya citado Escobar (2004) analiza algunas políticas nacionales hacia la pobreza desde este enfoque.

jerarquía, quienes a su turno introducen cambios en los programas. Cuando menos en su denominación.

En años recientes se ha visto cómo cada gestión de gobierno cuenta con su propia política comunicacional y de imagen institucional, al punto que cada nuevo elenco de funcionarios es acompañado con nuevos logos, diseño y colores en los sitios web y la folletería de los organismos estatales, del mismo modo que las empresas renuevan periódicamente el *packaging* y los spots publicitarios de sus productos, como yogures o champúes.

El organismo cuyos programas se analizan en este trabajo se llamó Ministerio de Acción Social entre 1984 y 1991, Ministerio de Salud y Acción Social entre 1991 y 1994, Consejo Provincial de la Mujer, entre 1991 y 1995, Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, entre 1995 y 2002, Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, entre 2002 y 2004, Ministerio de Desarrollo Humano, entre 2004 y 2007, y Ministerio de Desarrollo Social desde 2007 hasta hoy. Las transformaciones de su estructura, misiones, funciones y funcionarios responsables se describen con detalle en el capítulo cuatro.

Este organismo ha contado siempre con una línea de programas dedicados a la promoción de emprendimientos productivos entre la población pobre desocupada, como medio de generación de ingresos. Dichos programas también han mutado sus nombres en el período considerado, y al menos desde 1993 han sido considerados como programas de desarrollo de algún tipo (comunitario, humano, local o social). Los programas se describen en detalle en el capítulo cinco.

Los cambios mencionados motivaron interrogantes, como ¿qué diferencia existe entre las distintas nociones de desarrollo que adoptaron el organismo y los programas?. ¿Se corresponden los cambios en las nociones de desarrollo oficialmente adoptadas por el organismo y los programas con cambios concomitantes en las técnicas que usan y actividades que desarrollan esos programas?. ¿O acaso esos cambios en las denominaciones de organismos y programas son sólo parte de los mencionados cambios de imagen institucional, como los cambios de logos y colores, sin ninguna significación a nivel de las políticas de promoción del desarrollo?.

El tema elegido a partir de las mencionadas cuestiones fue las nociones de desarrollo presentes en los programas seleccionados. Se buscó identificar dichas nociones y caracterizarlas, sabiendo de antemano que hubo varias, no sólo en forma sucesiva sino también en forma simultánea, en los nombres de los programas, en los nombres del organismo provincial, en el texto de los documentos de los programas y del organismo, así como en el discurso del personal y de los funcionarios a cargo de los mismos.

Al mencionar la noción de desarrollo no se hace referencia sólo a lo que podría tomarse como una definición de diccionario. Cada noción de desarrollo viene asociada a un conjunto de prescripciones de política que se consideran las indicadas para alcanzar el desarrollo propuesto. *Qué es* y *cómo se alcanza* son dos aspectos igualmente importantes para caracterizar una noción de desarrollo. El "cómo se alcanza" se refiere a prácticas. Pero a prácticas *prescritas*. Ellas pueden coincidir o diferir de las prácticas observadas, pero esta discrepancia no es el foco de este trabajo, si bien se hace referencia a ella cuando parece pertinente.

No se procuró realizar una evaluación de los programas analizados. No se buscó constatar si sus resultados concuerdan o no con sus objetivos o si sus prácticas coinciden con o se alejan de los procedimientos prescritos. Cuando en este estudio se habla de prácticas se hace referencia fundamentalmente a prácticas prescritas, salvo que expresamente se indique lo contrario.[1]

Así definido el tema se formuló la siguiente pregunta central que esta investigación trató de

1 Cabe diferenciar entonces estas *prácticas prescritas* (lo que se debe hacer), de las *prácticas relatadas* (lo que los entrevistados dicen que hacen), y de las *prácticas directamente observadas* por el investigador. A su vez, ellas pueden desarrollarse *en territorio* (en los distritos de la Provincia) o *en el ámbito laboral* (en la sede del organismo). Mientras que el trabajo de campo permitió observar algunas prácticas directamente en territorio esta posibilidad es muy acotada por su dispersión, su baja frecuencia y por dificultades de acceso. En cambio se tuvo amplio acceso a la observación en sede.

responder:

¿Cuáles han sido los cambios y las continuidades en las concepciones acerca del desarrollo en los programas de promoción de emprendimientos productivos impulsados por el MDH entre 1989 y 2007, a nivel del enfoque y de las prácticas prescritas para la implementación de los programas?.

Secundariamente este interrogante se desglosó en las siguientes preguntas:

1. ¿Qué nociones de desarrollo han estado presentes sucesiva y simultáneamente en los documentos oficiales de los programas de promoción de emprendimientos productivos impulsados por el MDH y sus antecesores desde 1989 hasta 2007?
2. ¿Qué nociones de desarrollo han estado presentes sucesiva y simultáneamente en el plantel de profesionales y técnicos de los mencionados programas en dicho período?
3. ¿Qué actores sostienen cada una de las diversas nociones de desarrollo presentes?.
4. ¿Cómo se articulan entre sí las diversas nociones de desarrollo identificadas?
5. ¿Qué relación existe entre las nociones de desarrollo identificadas en la formulación e implementación de los programas del MDH y las impulsadas por los organismos de crédito (BID, PNUD) que articularon de alguna manera con los programas sociales provinciales?.
6. ¿Cuáles han sido las prácticas de implementación prescritas por la operatoria diseñada tal como se presenta en los documentos oficiales de dichos programas en el período indicado?
7. ¿Cómo se articulan las diversas nociones de desarrollo identificadas en 1 y 2 con las prácticas institucionales de implementación mencionadas en 6 y 7.?

El capítulo 7 trata de responder a todas estas preguntas. Ellas permitieron formular los siguientes objetivos para el presente estudio:

Objetivo principal:

Determinar cuáles han sido los cambios y las continuidades en las concepciones acerca del *desarrollo* en los programas de promoción de emprendimientos productivos impulsados por el MDH entre 1989 y 2007, a nivel del enfoque y de las prácticas prescritas para la implementación de los programas.

Objetivos específicos:

1 Identificar y caracterizar las nociones de desarrollo presentes sucesiva y simultáneamente en los documentos oficiales de los programas sociales de promoción de emprendimientos productivos implementados entre 1989 y 2007 por el Ministerio de Desarrollo Humano de la provincia de Buenos Aires y sus antecesores.

2 Identificar y caracterizar las nociones de desarrollo presentes sucesiva y simultáneamente en el plantel de profesionales y técnicos de dichos organismos en el período indicado.

3 Identificar a los grupos de actores institucionales que sostienen cada una de las diversas nociones de desarrollo mencionadas.

4 Precisar cómo se articulan entre sí las diversas nociones de desarrollo identificadas.

5 Determinar cómo se relacionan las nociones de desarrollo identificadas en la formulación e implementación de los programas del MDH con los enfoques promovidos por los organismos internacionales como el Banco Interamericano de Desarrollo y Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo.

6 Identificar y caracterizar las prácticas de implementación de dichos programas (operatoria diseñada, metodologías, actividades) prescriptas, previstas, modelizadas por sus documentos oficiales.

7 Precisar cómo se articulan las diversas nociones de desarrollo identificadas en 1 y 2 con las prácticas institucionales de implementación mencionadas en 6 y 7.

Para alcanzar tales objetivos se diseñó un estudio basado en el análisis de los documentos

de los citados programas y organismos provinciales, y de entrevistas a su personal y funcionarios a cargo de los mismos. Un principio que orientó el estudio fue el de identificar la fuente de las concepciones de desarrollo que adoptaron los programas pero sin suponer la existencia de conexiones o determinaciones que no se pudieran documentar.

Se decidió entonces seguir la pista del intertexto, la referencia más o menos explícita en las fuentes a un texto base. Dicha pista condujo a documentos de organismos internacionales como el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), el Banco Interamericano de Desarrollo (BID), su Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), la Organización de Estados Americanos (OEA) y de eventos como las Cumbres de las Naciones Unidas para el Desarrollo Social (1995, 2000) o el Foro Reforma Social y Pobreza (Washington, 1993). Una de las fuentes más mencionadas como origen de los enfoques de política adoptados por el organismo provincial son los textos del Dr. Bernardo Kliksberg, razón por la cual ellos han merecido una especial atención.

Este bloque de documentos fue producido mayormente entre 1989 y fines del siglo pasado, en un momento de profundos cambios institucionales a nivel global, regional y nacional. Así, fue necesario considerar las características de esa etapa histórica a fin de poder contextualizar adecuadamente el objeto de estudio. A ello se dedica de lleno el capítulo tres, que considera la crisis de la deuda externa y el aumento de la pobreza en América Latina, el Consenso de Washington y las reformas de primera y segunda generación en la región, que dieron lugar en la Argentina y en la Provincia de Buenos Aires al proceso de reforma del Estado. Este proceso enmarca el nacimiento de la gerencia social y del enfoque de Desarrollo Humano que luego serían adoptados por el organismo provincial del que se ocupa el presente estudio.

Las pistas sobre el origen de estos enfoques condujo la búsqueda aún más atrás, hasta la crisis del fordismo y sus mecanismos de regulación, incluidas las políticas universales del Estado Providencia, con el consecuente surgimiento de nuevas formas *posfordistas* de producción diversificada para mercados segmentados, nuevos tipos de empresas, descentralizadas, nuevas formas de gestionar las organizaciones empresariales (*New Management*), nuevas formas empresariales de administrar el Estado (*Nueva Gestión Pública*) y nuevos arreglos institucionales entre los principales productores de bienestar. Todo ello se expone en el capítulo tres.

La profundidad de tales cambios históricos es tal que para algunos autores constituye una nueva época en la historia de la humanidad (Wallerstein, 2002) y requiere la constitución de un tipo completamente diferente de sujeto, de carácter activo, autónomo, autogestivo, responsable de sí mismo, dueño de su propio destino, que busca su autorrealización conduciendo su vida y su familia como una empresa. Un sujeto emprendedor.

El análisis del corpus documental desarrollado en el capítulo siete mostrará que las nociones de desarrollo humano, comunitario y social persiguen la creación y a la vez suponen la existencia de este tipo de sujeto entre los pobres desocupados destinatarios de las nuevas políticas públicas socioeconómicas en las que se enmarcan los programas de promoción de emprendimientos productivos que son objeto de análisis en este trabajo. Se podrá apreciar de qué manera las tecnologías e instrumentos que utilizan estos programas contribuyen a desarrollar en los destinatarios las características de este nuevo sujeto, por lo que se revelan como dispositivos de gubernamentalidad neoliberal, en el sentido que Foucault (2007) da a este término. También se verá que las diferentes modalizaciones de desarrollo no difieren tanto en su contenido como en su denominación, y que la diferencia sirve más a los efectos de distinguir entre sí a los organismos que las acuñaron y las usan que a promover diferentes maneras de alcanzar el desarrollo.

En este trabajo se analiza la noción de desarrollo como una categoría nativa o *emic* usada por los actores sociales (personas e instituciones) en su vida cotidiana, y no como una categoría teórica de las ciencias sociales. Es por ello que no se encontrará en estas páginas una toma de partido por una concepción particular del desarrollo. Por otra parte, se considera no sólo su “definición” sino también todo el conjunto de prescripciones acerca de los objetivos, estrategias, tecnologías e instrumentos que deben usarse para alcanzarlo. Tal unidad es lo que constituye un esquema, desde el punto de vista antropológico-cognitivo, y un dispositivo de gubernamentalidad

desde el punto de vista antropológico-social.

El capítulo dos presenta los principales conceptos y enfoques teóricos que han sido útiles para responder a las preguntas que inspiraron el estudio. Ellos incluyen:

a) Un enfoque cognitivo de las políticas públicas que las entiende como esquemas complejos y negociados por múltiples actores consistentes en valores, estrategias, formas de acción e instrumentos que buscan responder a cuestiones aceptadas como problemas sociales.

b) Un enfoque inspirado en la obra tardía de Foucault que permite entender dichos esquemas como una forma de gobierno de los otros “a distancia”, a través de sí mismos, de origen neoliberal.

c) Un enfoque crítico de las relaciones entre cognición, discurso y sociedad que permite acceder a la cognición social a través del discurso.

d) Una teoría desarrollada para explicar las crisis del sistema capitalista, que permite entender cómo se articulan las estructuras cognitivas, sociales y económicas para “asegurar la compatibilidad de los comportamientos económicos descentralizados de las unidades de producción y de los individuos sin que dichos agentes se hayan puesto voluntariamente de acuerdo entre sí o hayan internalizado los principios de ajuste del sistema” (Neffa, 2008, 217). La teoría de la regulación explica la crisis del fordismo y, con ella, el marco histórico en el que surgen los programas analizados: la reforma del Estado, los nuevos arreglos institucionales entre los productores de bienestar y el cambio hacia otro tipo de sujeto, como parte de las transformaciones operadas en busca de un nuevo modo de regulación.

En el capítulo seis se describen los métodos y técnicas utilizados en el trabajo de campo y en el análisis, se justifican algunas de las decisiones de diseño de investigación y se presentan las convenciones escritura adoptadas en el presente trabajo. El octavo y último capítulo presenta las conclusiones generales.

Son dos las principales contribuciones de este trabajo. La primera es una mirada sobre cómo analizar la noción de desarrollo en las políticas públicas entendida como un modelo mental de intervención para la acción social, cuyos componentes se distribuyen en varios niveles de abstracción, desde los más conceptuales o estratégicos hasta los más instrumentales. La segunda es un estudio empírico de los cambios y continuidades del modelo de intervención de organismo encargado de la política social en la Provincia de Buenos Aires, en un período muy particular, marcado por la reforma del Estado provincial y una aguda crisis económica y social. Tal estudio responde a su vez a dos cuestiones centrales: a) cuáles son los elementos de cambio y de continuidad en dicho modelo de intervención a lo largo del período considerado y b) cómo se vincula éste con el que proponen algunos organismos internacionales.

El lector podrá apreciar que el organismo provincial, lejos de seguir fielmente recetas “impuestas” por los organismos internacionales adopta parcialmente el modelo que éstos proponen con distintos grados de adhesión. Unas veces reformulando o justificando ciertos aspectos desde marcos político-ideológicos diferentes ("nacionales" o partidarios). Otras veces ignorando o cuestionando partes de ese modelo. La mayoría de las veces agregando aspectos propios, en especial en el nivel instrumental.

Si la relación entre el modelo de intervención del organismo provincial y el de los organismos internacionales es de adopción parcial con reformulación y generación de instrumentos propios, el cambio observado a lo largo del período entre las diferentes variantes del modelo aplicado por las sucesivas gestiones provinciales es de diferenciación nominal de los instrumentos dentro de una marcada continuidad en los principales lineamientos estratégicos. En otras palabras, una apariencia de cambio en el marco de una continuidad fundamental.

En estas primeras páginas se ha encuadrado el presente trabajo en el campo de los estudios antropológicos del desarrollo, circunscribiendo su aporte a un abordaje de las políticas

subnacionales de desarrollo (social, humano, comunitario y local) desde su diseño y conceptualización. Se ha indicado el tipo de programas que es analizado y los organismos provinciales en los que se asentaron, aclarando que no se realiza una evaluación de los mismos. También se presentaron las preguntas que inicialmente motivaron el diseño de la investigación cuyo resultado el lector tiene en su manos, y se presentó el esquema general de la obra.

Se habrá podido apreciar que el orden de escritura es en cierta medida inverso al que siguió la investigación, pero se ha juzgado que resulta el más adecuado para la argumentación. Aun así, el lector puede, si así lo prefiere, recrear la emoción del descubrimiento gradual que tuvo el autor y leer los capítulos en el orden cronológico indicado más arriba o bien elegir su propia aventura.

Capítulo 2 . Marco conceptual teórico-metodológico

Las teorías son los esquemas conceptuales que usamos para construir la realidad y darle significado. Se las ha comparado con “anteojos” y con “prismas”. No juegan su papel sólo en la *interpretación* de unos datos *neutros* sino que influyen las elecciones en la construcción de los datos orientando dónde focalizar la atención, determinando qué es lo fundamental, lo complementario y lo superfluo. De modo que no se entendería cabalmente porqué se exponen ciertos hechos si no se expresara primero el motivo por el cual ellos se consideran relevantes.

Este capítulo tiene la finalidad de explicitar en la medida de lo posible todos los supuestos que orientaron la construcción del objeto, la noción de desarrollo en un conjunto de programas estatales de promoción de emprendimientos productivos, en un momento determinado de la historia argentina, en la Provincia de Buenos Aires. Las unidades de análisis son los programas estatales, por lo que es preciso expresar qué se entiende por programas estatales, Estado y políticas públicas. Asimismo se explicita el enfoque metodológico elegido, de estudiar tales políticas en el marco de problemas sociales, desde un punto de vista cognitivo y considerando su origen. A ello está dedicada la primera sección.

La problemática que dio origen a los programas analizados se sitúa en un momento de crisis del modelo de desarrollo nacional que está vinculada a profundos cambios estructurales a nivel global, sin los cuales tampoco sería posible entenderla. Por ello la segunda sección está dedicada a exponer los conceptos centrales de la teoría de la regulación, que permiten dar cuenta de dichos cambios. La tercera sección desarrolla la noción foucaultiana de gubernamentalidad y cómo ha sido utilizada por toda una corriente de estudios sobre políticas públicas, desde los años ochenta. Pues este concepto es central en la lectura que aquí se hace sobre la naturaleza de los programas analizados. Por último, la cuarta sección da cuenta de las bases teórico-metodológicas de la aproximación cognitiva elegida para el análisis de las políticas públicas, y justifica la elección del discurso como vía de acceso.

2.1. Concepto de Estado, políticas públicas y sociales.

2.1.1. Estado y sociedad civil

Al contrario del método historicista que parte de conceptos universales como Estado, sociedad civil, soberanía, etc. “como una grilla de inteligibilidad obligatoria” y luego los pasa “por el rallador de la historia”, el método elegido por Foucault (2007, 18) en sus estudios fue partir de las prácticas concretas, suponiendo que esos universales no existen.[1]

> Y está claro que ustedes van a preguntarme, van a objetarme: entonces, usted se ahorra una vez más una teoría del Estado. Pues bien, les responderé: sí, me ahorro, quiero y debo ahorrarme una teoría del Estado, como podemos y debemos ahorrarnos una comida indigesta. […] si ahorrarse una teoría del Estado quiere decir no tratar de deducir, a partir de lo que el Estado es como especie de universal político [...], lo que pudo ser el estatus de lo locos, los enfermos, los niños, los delincuentes, etc. […] entonces respondo: sí, desde luego, estoy muy decidido a ahorrarme esta forma de análisis. La cuestión no pasa por deducir todo ese conjunto de prácticas de lo que pueda ser la esencia del Estado en sí misma y por sí misma. Ante todo, hay que evitarse un análisis semejante por la sencilla razón de que la historia no es una ciencia deductiva, y en segundo lugar, por otra razón más importante, sin duda, y más grave: el Estado no tiene esencia. El Estado no es un universal, no es en sí mismo una fuente autónoma de poder. […] **El Estado no es nada más que el efecto móvil de un régimen de**

1 Es también lo que sugiere Bourdieu cuando aconseja no tomar como objeto de estudio las prenociones del sentido común (1991).

> **gubernamentalidades múltiples**. […] No se trata de arrancarle su secreto, **se trata de [...] investigar el problema del Estado a partir de las prácticas de gubernamentalidad**. (ídem 95-96. Negritas agregadas).

En este trabajo se sigue a Foucault en este último punto. De modo que aun cuando las fuentes hagan referencia a la "reforma del Estado" entendiendo por ello una reforma administrativa de la organización estatal o "aparato estatal", aquí se entenderá a esa reforma como parte de un cambio en las prácticas de gubernamentalidad.

Del examen de las fuentes surgirá que la reforma del Estado tiene que ver con la redefinición de los arreglos institucionales que delimitan los roles del Estado y de la sociedad civil. Se trata entonces de las dos caras de una misma moneda. En consecuencia, "En vez de hacer de la distinción entre Estado y sociedad civil un universal histórico y político que puede permitir examinar todos los sistemas concretos" (ídem 361) o como "un dato histórico-natural" (ídem 337) o un concepto filosófico, se la entenderá, siguiendo a Foucault, como una "realidad transaccional […] correlativa de esa misma forma de tecnología gubernamental que se denomina liberalismo" (ídem, 337). Es decir, como "un concepto de tecnología gubernamental, o mejor, el correlato de una tecnología de gobierno" (ídem, 336).

2.1.2. Políticas públicas y sociales

Aguilar Villanueva (1996) distingue dos tipos de definiciones de política pública (*public policy*): descriptivas y teóricas. Según las primeras las políticas públicas tienen que ver con "la decisión de una autoridad legítima, adoptada dentro de su campo legítimo de jurisdicción y conforme a procedimientos legalmente establecidos, vinculante para todos los ciudadanos de la asociación, y que se expresa en varias formas: leyes, sentencias, actos administrativos" (1996, 22). Se refieren a un conjunto o secuencia de decisiones relativas a la elección de medios y/o fines, en el marco de un curso de acción, más que a una única decisión aislada, y pueden incluir también la decisión de no hacer nada:

> En primer lugar, una política es un comportamiento propositivo, intencional, planeado, no simplemente reactivo, casual. Se pone en movimiento con la decisión de alcanzar ciertos objetivos a través de ciertos medios: es una acción con sentido. Aun en el caso de inacción, se ha decidido deliberadamente no actuar frente a un problema público, considerando que el dejar hacer o cerrar los ojos es la mejor estrategia frente a una cuestión.
>
> […] una política, en segundo lugar, no es la simple decisión deliberada del actor gubernamental [sino] un proceso, un "curso de acción" que involucra todo un conjunto complejo de decisores y operadores, más que una decisión singular, suprema e instantánea. (ídem 24,25).

La política incluye los argumentos, explicaciones y justificaciones que se comunican con el fin de obtener el consenso acerca de las mismas y derrotar la oposición. El término "política" puede denotar, además, un campo de la actividad gubernamental, como en las expresiones "política económica" o "política social".

Las definiciones teóricas de política son tributarias de la teoría en la que se basan. Aquí se adopta un enfoque cognitivo que asume la tesis de Allison (1969) de que las políticas se elaboran "desde un *a priori* cognoscitivo que proyecta su orden lógico en la secuencia de los hechos observados y que selectivamente toma ciertos componentes y establece ciertas correlaciones" (Aguilar Villanueva, 1996, 36). Los hechos se observan a través de supuestos y categorías explícitos o implícitos que constituyen "lentes conceptuales", "modelos conceptuales" o "marcos de referencia". Con ellos se describen, clasifican, explican y problematizan los hechos. En otras palabras, *se construye la realidad social* sobre la que se habrá de intervenir para modificarla en la dirección deseada. En este sentido, las políticas públicas son tanto el producto de una visión del mundo como "productoras de visiones del mundo". Al mismo tiempo son portadoras de una teoría del cambio social y actúan como "un sistema de creencias que guía las conductas públicas"

(Puello-Socarrás, 2007, 85).

Son varios los autores que enfatizan el rol de los marcos conceptuales en el diseño y el cambio de las políticas públicas. Surel (2000) comparó los modelos de análisis propuestos por tres de estos autores, basados en las nociones de *paradigma* (Hall, 1990), *marco de coalición de políticas* (*advocay coalition framework;* Sabatier, 1998) y *réferéntiel* (concepto propuesto por Bruno Jobert y Pierre Muller). Los tres conceptos designan a un "sistema coherente de elementos cognitivos y normativos que definen, en un campo dado, "visiones del mundo", mecanismos de formación de identidad y principios de acción, así como prescripciones metodológicas y prácticas para los actores que suscriben al mismo marco" (Surel, 2000, 496).

Los tres autores comparten también la idea de que dichos elementos se distribuyen según una jerarquía de tres o cuatro niveles que Surel, en base a una analogía con la noción de paradigma científico de Kuhn (2006), denomina del más abstracto al más concreto, *principios metafísicos, principios específicos, formas de acción* e *instrumentos*. El *paradigma* de Hall o el *deep core* de Sabatier pertenecen al nivel superior de dicha jerarquía. Para el primero de ellos,

> Policymakers customarily work within a framework of ideas and standards that specifies not only the goals of policy and the kind of instruments that can be used to attain them but also the very nature of the problems they are meant to be addressing. Like a Gestalt, this framework is embedded in the very terminology through which policymakers communicate about their work, and it is influential precisely because so much of it is taken for granted and unamenable to scrutiny as a whole. We can call this interpretive framework a policy paradigm. (Hall, 1990, 7).

Una modificación en *los instrumentos* de política (por ej. un nuevo impuesto o un control de precios) o una *especificación* de dichos instrumentos (por ej. el valor de la mencionada tasa o los precios máximos y/o mínimos del antedicho control) constituyen "cambios incrementales" realizados *dentro* del mismo paradigma, de acuerdo con su visión del mundo, sus metas y prescripciones generales. Por lo tanto puede ser realizado por los mismos funcionarios estatales sin necesidad de intervención externa, del sistema político o de fuertes demandas sociales.

Por el contrario, la sustitución del paradigma vigente por uno nuevo, como fue el paso del keynesianismo al monetarismo en la política económica inglesa en los años ochenta, estudiado por Hall,[2] constituye un cambio profundo en la visión del mundo, los modelos explicativos y los criterios que guían la acción, que muy difícilmente los funcionarios estatales ("burócratas") realicen por sí mismos. Un cambio paradigmático (*paradigm shift*) se produce por la intervención de fuerzas políticas y sociales portadoras de nuevos marcos conceptuales y sólo después que esas fuerzas hayan ganado la batalla política contra los defensores del los antiguos marcos (Hall, 1990).

Mientras que los cambios de menor nivel (en los instrumentos y sus especificaciones) constituyen cambios de naturaleza técnica realizados por los propios funcionarios estatales en consonancia con los principios paradigmáticos vigentes, los cambios de paradigma son cambios en primer lugar políticos y sociales, que alteran la visión del mundo, los modelos explicativos, la jerarquía de valores y los criterios para la acción, y como tales no pueden ser efectuados por los burócratas solos en el marco del desempeño habitual de sus funciones. El cambio oficial de paradigma no implica, por otra parte, la "conversión" instantánea de los agentes estatales, quienes pueden continuar adhiriendo personalmente al paradigma anterior, aun cuando en la práctica se vean obligados a respetar y hacer valer las nuevas regulaciones, dando lugar así a cuestionamientos, resistencias y contradicciones, al menos durante un período de transición.

El análisis de los esquemas conceptuales implícitos en las políticas es, según Estela Grassi, una tarea muy apropiada para ser desarrollada por la Antropología:

> [...] importa recuperar una especificidad que le dio un sentido propio a la antropología y que se refiere a una dimensión de la realidad social que es [...] la dimensión simbólica o el ámbito de la

2 Para un análisis del cambio del paradigma keynesiano al paradigma monetarista en la Argentina desde el punto de vista de las mentalidades de gobierno véase Fridman (2010).

cultura. (Grassi, 1996, 68).

De lo que se trata es de reconstruir los esquemas conceptuales orientadores de las acciones de aquellas personas con quienes se interactúa (conocimiento práctico) (ídem 75).[3]

Antonio Camou (1997) también distingue varias corrientes que estudian "las ideas en las políticas" en un artículo dedicado a analizar las "redes de asuntos" (*issue networks*) conformadas por empresas consultoras, centros de investigación, usinas de pensamiento (*think tanks*), fundaciones políticas, agencias estatales, organismos multilaterales, "y otras organizaciones complejas" de analistas simbólicos. Allí sostiene la dificultad de separar en forma tajante los aspectos técnicos de los aspectos políticos en las políticas públicas, debido a que ellos se implican mutuamente:

Los estudios sobre la dinámica institucional de los saberes especializados han comenzado a poner de manifiesto que en el proceso de elaboración de políticas públicas en las sociedades complejas toda cuestión «técnica» importante conlleva –constitutivamente unida a ella– cuestiones de «política»; y parejamente, cualquier cuestión «política» relevante –o donde converjan intereses de alguna entidad– implica la resolución de importantes cuestiones «técnicas». De este modo, cuestiones «técnicas» y cuestiones «políticas» son como dos puntas de un mismo ovillo, Se puede entrar al ovillo por una punta o por la otra; se puede, también, estipular de manera más o menos pragmática una zona de «demarcación» –siempre arbitraria por cierto– entre ambos extremos del hilo, pero en todo caso, las dos puntas están indisolublemente unidas, y en el medio está siempre un complicado entramado de ideas e intereses, creencias técnicas y evaluaciones políticas, que el análisis tiene que tratar de desentrañar. Camou (1997:11)

En otros términos, incluso aspectos muy técnicos como los *instrumentos* de Surel y sus *especificaciones*, están en estrecha relación con un modelo explicativo mental o *paradigma* de alcance más político.

En un nivel menor de generalidad al de la política pública se encuentran los programas sociales. En este trabajo se entiende por *programa social* un conjunto articulado de acciones a ser llevadas a cabo por un **actor social**[4] o conjunto de actores sociales, orientadas a resolver o al menos atacar un **problema social**, como parte de una política pública. La definición del problema no es independiente del actor o conjunto de actores que la formulan, con sus intereses, misión, recursos y limitaciones. La misma situación puede o no ser considerada un problema por diferentes actores y puede recibir diferentes formulaciones (Edelman, 1991). Cuando el problema es definido como de carácter público y el actor que se dispone a abordarlo es el Estado el programa social resultante será un programa estatal.

Para poder formular las acciones de las que consistirá el programa es preciso identificar y caracterizar el problema. Se debe contar con un diagnóstico que indique en qué consiste el problema, quién lo padece, qué perjuicios ocasiona y qué lo produce. Esto implica la construcción de un modelo explicativo. El problema no viene dado. Es una construcción social y política. Es en base al modelo explicativo que se definen las acciones para eliminar o contrarrestar las causas o morigerar sus efectos. Ello se hace además teniendo en cuenta la misión e intereses del(los) actor(es) que lo construye(n) así como sus recursos y limitaciones: recursos económicos, competencias, conocimientos, autoridad, alianzas políticas, compromisos con otros actores, etc. No todos los actores, ni aun el Estado, pueden hacer cualquier cosa. Siempre habrá acciones

3 En el texto citado Grassi propone realizar esto tomando como objeto empírico "las expresiones y acciones de trascendencia pública de funcionarios y allegados al poder, políticos, sindicalistas, comunicadores sociales, técnicos e intelectuales, etc.; volcadas a -o recogidas por- los medios de comunicación, referidas a las políticas sociales" (ídem, 65). Esta propuesta no excluye, sin embargo, la posibilidad de realizar la misma tarea tomando otro objeto empírico, como los documentos de los programas o las declaraciones vertidas en el marco de una entrevista concedida al mismo investigador, como aquí se hace.

4 Por actor social se entiende personas con roles determinados, conjuntos de personas u organizaciones de diverso tipo, incluidas las estatales.

potenciales que resulten impensables o imposibles de realizar para un actor específico por hallarse fuera de su misión, ser contrario a sus intereses, no contar con los recursos necesarios ni medios para conseguirlos, o por estar impedido por sus compromisos con otros actores.

El conjunto de acciones tendientes a atacar el problema se basan en el modelo explicativo y suponen además un conjunto de lineamientos estratégicos orientadores de la acción y una serie de hipótesis sobre las cadenas de causa y efecto que conducen de las acciones proyectadas al logro del objetivo propuesto desde el punto de vista del actor que proyecta. El modelo explicativo en tanto esquema mental para la acción será llamado aquí “modelo de intervención” (véase capítulo 7).

Oszlak y O´Donnell (1995) sugieren estudiar las políticas sociales como respuestas a problemas sociales.[5] Ello implica estudiar el proceso por el que la cuestión llegó a ser considerada un problema, es decir período previo a la formulación de la política social.

> Posiblemente lo más importante, al menos como primera aproximación al problema de cómo estudiar nuestro tema, sea la necesidad de **considerar las políticas estatales en el marco de cuestiones**. Estas cuestiones tienen una historia, que comienza en un período en que no eran tales, sigue en los procesos que llevan a su surgimiento, continúa durante su vigencia y eventualmente concluye con su resolución. Esa historia de la cuestión es parte de nuestro tema, porque es desde ella que las políticas estatales adquieren sentido y pueden ser explicadas (ídem 118).
>
> [...] en lo posible deberíamos encarar nuestros estudios **analizando el período previo al surgimiento de la cuestión**. Nos interesa reconocer quién la reconoció como problemática, cómo se difundió esa visión, quién y sobre la base de qué recursos y estrategias logró convertirla en cuestión. El examen de este "período de iniciación" puede enriquecer nuestro conocimiento sobre el poder relativo de diversos actores, sus percepciones e ideología, la naturaleza de sus recursos, su capacidad de movilización, sus alianzas y conflictos y sus estrategias de acción política (ídem 111).

La formulación que finalmente se impone lo hace sobre otras alternativas que resultaron descartadas. Con el tiempo, las alternativas y esa lucha de que fueron objeto se olvidan y el carácter arbitrario de la definición adoptada del problema acaba por naturalizarse. Como afirmó Bourdieu, el estudio de la historia de la cuestión tiene el potencial de desnaturalizar la formulación instituida del problema:

> Por este motivo no hay sin duda ningún instrumento de ruptura más poderoso que la reconstrucción de la génesis: al hacer resurgir los conflictos y las confrontaciones de los primeros comienzos y, con ello, las posibilidades descartadas, reactualiza la posibilidad de que las cosas hayan sido (y sean) diferentes, y a través de esa utopía práctica vuelve a poner en tela de juicio la posibilidad por la que, entre todas las demás, se ha optado (Bourdieu, 1997, 97-98).

Por *políticas sociales* habitualmente se entiende el conjunto de políticas referidas a la reproducción social, cuyo origen se remonta al nacimiento de la llamada *cuestión social*. Así, por ej. Claudia Danani (1996, 2004) entiende por políticas sociales

> […] aquellas específicas intervenciones del Estado que se orientan (en el sentido de que producen y modelan) *directamente* a las condiciones de vida y de reproducción de la vida de distintos sectores y grupos sociales, y que lo hacen operando especialmente en el momento de la *distribución secundaria del ingreso*. […] ello significa que lo que las distingue es que ese proceso de *configuración* no obra en el circuito de la distribución del ingreso directamente derivada del proceso de producción por la vía de la retribución a los factores (*distribución primaria*), sino por mecanismos de redistribución que se le superponen […]. Esto me permite postular la […] discriminación entre políticas sociales y políticas inmediata y tradicionalmente reconocidas como económicas […]. (Danani. 2004, 11. Cursivas en el original).

Los programas que aquí se analizan, como ser verá, no se ajustan adecuadamente a la

5 También lo hace Susana Hintze (1996).

definición anterior sino que pretenden responder a políticas “socioeconómicas”. Constituyen un nuevo tipo de programas surgidos a partir de una “reforma social” que buscó superar la separación que menciona Danani entre políticas sociales y políticas económicas, para dar lugar a políticas de carácter “integral”. Si bien tienen que ver con la producción de las condiciones de vida, en cambio no se limitan a la distribución secundaria del ingreso, sino que también operan en la distribución primaria. Su papel principal es constituir un nuevo tipo de sujeto, como productor autónomo al margen de la relación salarial y del mercado laboral, aunque no al margen del mercado en general. Capaz de asegurarse por sí mismo su ingreso y la satisfacción de sus necesidades y de gestionar individualmente sus riesgos.

Más que políticas sociales en el sentido antes expuesto los programas que se analizan en este trabajo tienen que ver con los arreglos institucionales que constituyeron los diferentes regímenes de bienestar descritos por Esping-Anderson (1990). Ellos se refieren a la naturaleza y dinámica de los encajes, repartos y organización del bienestar entre sus tres productores principales: Estado, mercado y familias (comunidad o sociedad civil), lo que a su vez remite a diferentes grados y formas de mercantilización.[6] La reforma social que se describe en el capítulo 3 y a la que responden los programas analizados, implicó una nueva distribución de roles entre los productores de bienestar, en la que las familias, la sociedad civil y el mercado reasumen responsabilidades que en tiempos recientes habían correspondido al Estado.

2.1.3. Los problemas sociales

Las condiciones que perjudican a las personas no se convierten en problemas sociales automáticamente ni en forma inmediata (Edelman, 1991). Aguilar Villanueva, propone diferenciar básicamente entre la cuestión o *issue,* a la que llama *problema vital* y el *problema cognoscitivo*, ya construido. En sus propias palabras:

> [...] los llamados problemas no son datos externos, realidades objetivas, sino «construcciones», datos seleccionados y caracterizados con referencia a ciertos **esquemas cognoscitivos y valorativos** de los sujetos que los observan o experimentan [...]. Los problemas públicos no son independientes de las valoraciones y las perspectivas de los ciudadanos y sus organizaciones. Se constituyen en el momento en que ciertos acontecimientos o situaciones se ponen en relación con determinados valores o determinados supuestos cognoscitivos de los sujetos que los viven. [...] No hay problemas «en sí», no existen objetivamente. Son construcciones sociales, políticas, de la realidad (Aguilar Villanueva, 1993, 57, negritas agregadas).

Si los problemas sociales son construcciones es muy importante para el investigador distinguir entre aquellos y los problemas científicos, así como entre sus categorías analíticas y las categorías clasificatorias con que los sujetos ordenan y explican su realidad, muchas de las cuales, en las sociedades complejas, son generadas por el Estado e incorporadas y naturalizadas por los ciudadanos, incluidos los propios científicos sociales. Pierre Bourdieu (1997, 95) llamó la atención sobre el hecho de que “las administraciones públicas y sus representantes son grandes productores de «problemas sociales» que la ciencia social con frecuencia se limita a ratificar, asumiéndolos como propios en tanto que problemas sociológicos”. Y también señaló que:

> A través del marco que impone a las prácticas, el Estado instaura e inculca unas formas y unas **categorías de percepción y de pensamiento** comunes, unos **marcos sociales de la percepción, del entendimiento o de la memoria**, unas **estructuras mentales,** unas **formas estatales de clasificación**. Con lo cual crea las condiciones de una especie de orquestación inmediata de los habitus que es en sí misma el fundamento de una especie de consenso sobre este conjunto de evidencias compartidas que son constitutivas del sentido común (ídem 115-

6 El concepto de mercantilización, que Esping-Anderson toma de de K. Polanyi, designa la situación en la que los trabajadores son mercancías, por lo que para satisfacer sus necesidades vitales dependen de la venta de su fuerza de trabajo.

117).

Murray Edelman (1991) enumeró en forma brillante las siguientes características de los problemas sociales:

1. Los problemas sociales son construcciones ideológicas.
2. Algunas condiciones sociales perjudiciales no se convierten en problemas.
3. Los problemas pueden ser beneficios para algunas personas.
4. Los problemas son formulaciones ambiguas.
5. Lo típico es que la explicación de una condición perturbadora sea más importante para los militantes que la posibilidad de eliminar esa condición.
6. La construcción de problemas constituye autoridades.
7. La construcción de problemas justifica soluciones preexistentes. Por lo general la solución viene primero, cronológica y psicológicamente.
8. Siempre hay personas que se benefician con la realización de gestos como soluciones.
9. Algunas políticas perpetúan los problemas que pretenden solucionar.
10. Algunos problemas son cortinas de humo que distraen la atención pública respecto de un problema diferente.
11. Algunos problemas sociales son invisibles. Una función central de algunos organismos públicos administrativos consiste en publicitar relatos sobre amenazas muy alejadas de la experiencia cotidiana.
12. Los problemas son crónicos aunque en teoría curables.
13. Para crear un problema social se requiere crear una audiencia que lo acepte como tal. De ahí los constantes esfuerzos de concientización, sensibilización, persuasión y motivación.

A las características anteriores se puede agregar que algunos problemas públicos son planteados de forma tal que no tienen solución (Aguilar Villanueva, 1993, 56).[7] Todo lo que el Estado puede hacer con ellos, sin desafiar la estructura de poder vigente y la reproducción del sistema, es mostrarse ocupado “haciendo algo”, mientras el problema continúa creciendo.

Finalmente, los programas sociales propuestos para abordar problemas reconocidos producen nuevas identidades sociales, surgidas de las distinciones que establece la política entre distintas categorías de personas que resultan implicados en el problema. Ello es aún más notorio desde que las políticas se volvieron focalizadas, dirigidas a una “población meta” cuyas características deben ser definidas con precisión. Pierre Bourdieu (1997) señaló la eficacia simbólica de las categorías creadas por el Estado para ordenar la sociedad:

> Las relaciones de fuerza más brutales son al mismo tiempo relaciones simbólicas y los actos de sumisión, de obediencia, son actos cognitivos que, en tanto que tales, ponen en marcha unas **estructuras cognitivas**, unas formas y unas **categorías de percepción**, unos **principios de visión y de división**: los agentes sociales construyen el mundo social a través de las **estructuras cognitivas** («formas simbólicas» como dice Cassirer, **formas de clasificación** como dice Durkheim, principios de visión y de división, otras tantas maneras de decir lo mismo en tradiciones teóricas más o menos alejadas) susceptibles de ser aplicadas a todas las cosas del mundo y, en particular, a las estructuras sociales (p. 115. Negritas agregadas).

7 “Por consiguiente frente a muchos problemas públicos «no hay solución sino re-solución». Hay que atacarlos una y otra vez, sin desmayo, para ir removiendo sus aspectos más nocivos y más extendidos e irlos transformando mediante la intervención sistemática” (Aguilar Villanueva, 1993, 56). Ejemplos típicos de problemas sin solución son la pobreza y el desempleo.

Hasta aquí se ha presentado un enfoque cognitivo para el estudio de políticas públicas que destaca el carácter esquemático[8] de los modelos conceptuales para la percepción, construcción e intervención en la realidad social que aquellas suponen. Estas estructuras simbólicas no son, sin embargo, construcciones subjetivas caprichosas de la mente individual, sino construcciones sociales. También se ha argumentado la conveniencia de estudiar las políticas en el marco de problemas sociales con especial énfasis en la historia u origen de la cuestión. La siguiente sección está dedicada a otro tipo de estructuras, macro estructuras económico-sociales, cuya modificación constituyó el marco histórico en el que surgieron los programas que se analizan más adelante.

Como se verá hacia el final de este trabajo, los programas analizados no sufrieron grandes transformaciones a lo largo del período considerado. En cambio contrastan profundamente con el tipo de programas que existían hacia fines de la década del setenta. Aquí se asume que esa mutación constituyó un cambio de tipo "paradigmático", como lo demostró Peter Hall (1990) para el caso de Inglaterra. Si bien el proceso de cambio que conduce de aquellas políticas a los programas analizados en estas páginas cae fuera del período considerado, constituye su antecedente y una suerte de "línea de base" que permite valorar a los nuevos programas por comparación. Dicho cambio sistémico puede caracterizarse como una transformación en lo que la escuela de análisis económico conocida como *regulacionismo* llama el "modo de regulación" y se describe en el siguiente capítulo. A los efectos de comprender esa transformación y cómo se relaciona la regulación con los esquemas culturales y con la gubernamentalidad, la siguiente sección presenta los conceptos teóricos básicos del regulacionismo.

2.2. Las macroestructuras económico-sociales según la Teoría de la Regulación

En el capítulo 3 se sostiene que los programas analizados en este estudio responden a un tipo de políticas nacidas de la llamada "reforma social" implementada en la década del noventa como parte de un conjunto más amplio de reformas que, en conjunto, constituyen una transición de un modo de regulación "fordista" a otro "posfordista". La presente sección está dedicada a exponer el sentido de estos conceptos, provenientes del regulacionismo.

Se conoce como *teoría de la regulación* (TR), *escuela de regulación francesa* o *regulacionismo* a una corriente de economía política que intenta explicar las crisis y cambios en el capitalismo, la inestabilidad del sistema y su habilidad para encontrar nuevos equilibrios. Los autores más destacados de esta escuela son Michel Aglietta, Robert Boyer, Bob Jessop, Alain Lipietz, Danièle Leborgne, George Benko y Benjamin Coriat. En varios trabajos Julio Neffa (1998, 2008) ha caracterizado en forma extensa a esta corriente.

> Históricamente, la TR fue elaborada a partir de dos enfoques teóricos complementarios. El primero de ellos, vinculado estrechamente al marxismo y gestado por el prof. Gerard Destanne de Bernis, de la Universidad de Cs. Sociales de Grenoble. El segundo -denominado "parisino" [que reconoce como fundadores a Michael Aglietta y Boyer]-, elaborado por varias universidades y por el Centro de Investigación Económica y sus Aplicaciones (CEPREMAP) […] (Neffa, 2008, 208).

Para Boyer la TR no pretende constituirse en una nueva teoría general (Neffa, 2008, 209). Contrariamente a algunas lecturas ortodoxas tradicionales del marxismo que entienden la relación entre las fuerzas productivas y las relaciones sociales de producción de un modo mecánicamente determinista, para los regulacionistas ambos factores gozan de una autonomía relativa y su relación no responde de ningún modo a una causalidad simple. Los regulacionistas critican a la noción de *modo de producción* (MP) por su carácter abstracto. Por ello proponen las nociones intermedias más concretas de **modo de regulación (MR)** y **régimen de acumulación (RA)**.

8 La expresión carácter esquemático" hace referencia a su condición de ser esquemas mentales o culturales.

Destacan el papel de las formas institucionales y la permanencia del Modo de Producción. La originalidad de la TR radica en el estudio de las crisis, momento en el que explotan las contradicciones desarrolladas en el seno del modo de regulación o del régimen de acumulación.

El **régimen de acumulación** (RA) ha sido definido como "un esquema o modelo de crecimiento de una economía nacional en una época dada" (Neffa, 2008, 234). Los mecanismos y regularidades económicas que aseguran en el largo plazo la adecuación relativa del dinamismo de la producción y del consumo, dando lugar a un régimen específico de acumulación del capital son:

- Un tipo de *organización de la producción* dentro y entre las empresas, que define la organización del trabajo y el uso de los medios de producción.
- Un *horizonte temporal* que sirve de referencia en las decisiones de los empresarios respecto a la inversión, y que se traduce en un conjunto de reglas y/o criterios.
- Una *distribución de las rentas* entre salarios, beneficios e impuestos que permite la reproducción de los diferentes grupos o clases sociales.
- El *volumen y la composición de la demanda efectiva*, que expresan el modo de vida y el proceso de socialización.
- Finalmente, *las relaciones entre los modos de producción precapitalistas y el capitalismo* (Boyer, 1994, 186-187).[9]

Según Lipietz (1994, 4) “El régimen de acumulación es una forma de compatibilidad regular entre las transformaciones dentro de la producción (cantidad, calidad) y las transformaciones en el uso social del producto” en un largo período de tiempo. Una estabilización de la asignación del producto neto entre la porción destinada al consumo y la destinada a la acumulación que “implica cierta correspondencia entre la transformación de las condiciones de producción y las condiciones de reproducción de los asalariados” (Lipietz, 1986, 19; Leborgne y Lipietz, 1994, 332).

El problema es cómo lograr que los comportamientos de agentes con muy diversos roles e intereses resulten mutuamente ajustados y coherentes entre sí de modo que se mantenga el RA. Ello requiere

> [...] una materialización del régimen de acumulación que tome la forma de normas, hábitos, leyes, redes de regulación, etc., que aseguren la unidad del proceso, es decir, la conveniente consistencia de los comportamientos individuales respecto del esquema de reproducción. Este cuerpo de reglas y procesos sociales interiorizados se denomina el modo de regulación (Lipietz, 1986, 19. Citado en Harvey 1998, 143-144).

Boyer definió la **regulación** como "[...] la conjunción de mecanismos que concurren a la reproducción del sistema en su conjunto, dadas las formas institucionales en vigor y el estado de las estructuras económicas y sociales” (Boyer, 1996 citado en Neffa, 2008, 212). Según Aglietta:

> La regulación de un modo de producción es la manera según la cual se reproduce la estructura determinante de una sociedad en sus leyes generales y se transforman las relaciones sociales creando formas nuevas de tipo económico y no económico, organizándose de manera tal que reproducen una estructura determinante: el modo de producción (Aglietta, 1974 citado en Neffa, 2008, 212).

En tanto, para Julio Neffa la regulación es:

> La conjunción de los mecanismos y las regularidades que hacen posibles los ajustes económicos y la reproducción del sistema productivo en su conjunto (habida cuenta de las formas institucionales, de las estructuras económicas y sociales, y de su inserción en la división internacional del trabajo) (Neffa, 2008, 216).

El regulacionismo tiene influencias del marxismo estructuralista y del institucionalismo. De ahí que entiendan el **modo de regulación (MR)** como una cierta articulación entre formas

9 También se incluye la composición orgánica del capital (CO del K), que expresa la proporción relativa entre capital constante (medios de producción) y variable (salarios).

institucionales o estructuras que permiten “esclarecer el origen de las regularidades que canalizan la reproducción económica durante un período histórico determinado” (Neffa, 2008:214).

Un modo de regulación es entonces un conjunto de normas implícitas y explícitas y de instituciones que aseguran “la adecuación de las previsiones y de los comportamientos contradictorios de los agentes individuales a los principios colectivos del régimen de acumulación” (Lipietz, 1994, 120). Puede incluir tanto prácticas culturales, costumbres y disposiciones (Lipietz, 1994, Lipietz y Leborgne, 1994), así como formas institucionales, tales como leyes laborales y sociales, acuerdos, etc.

Este enfoque explica las regularidades sin caer en el determinismo ni en el conspirativismo. Además permite articular estructuras muy abstractas, como el modo de producción, con estructuras sociales como el *habitus* de Bourdieu y estructuras cognitivas como los esquemas mentales, ya que se trata de estructuras internalizadas por los individuos. En efecto, el modo de regulación asegura *ex-post*, la compatibilidad de un conjunto de compromisos entre los agentes económicos con intereses diversos sin necesidad de que exista una ingeniería institucional deliberada. Sin embargo, a diferencia de la *teoría clásica* esta compatibilidad no es atribuida a una “mano invisible” sino a la articulación de un conjunto de instituciones, entre las que se incluye el Estado, y a la negociación del conjunto de intereses de los grupos organizados. Semejante articulación no se alcanza de manera súbita o automática y desde un principio, sino que se va construyendo en un proceso de aprendizaje, a través de continuos ajustes y confrontaciones, sin llegar jamás a la coherencia perfecta. En palabras de Neffa:

> El modo de regulación consiste, entonces, en el conjunto de procedimientos, comportamientos y conductas individuales, grupales y colectivas, que tienen esencialmente las propiedades y funciones siguientes:
>
> 1. asegurar la continuidad y la reproducción de las relaciones sociales fundamentales;
>
> 2. conducir o guiar el régimen de acumulación;
>
> 3. asegurar la compatibilidad de los comportamientos económicos descentralizados de las unidades de producción y de los individuos sin que dichos agentes se hayan puesto voluntariamente de acuerdo entre sí o hayan internalizado los principios de ajuste del sistema (Neffa, 2008, 217).

La moneda, el Estado, las formas de competencia de las unidades económicas en el mercado, la inserción del sistema productivo nacional dentro de la división internacional del trabajo o “régimen internacional” y la relación salarial (Neffa, 2008, 218) son las *formas institucionales* que constituyen el modo de regulación de una economía. Cumplen su cometido imponiendo restricciones mediante

a) la aplicación coercitiva de normas como leyes, reglamentos, etc. que aseguran un comportamiento de los actores económicos y resultados económicos coherentes con el régimen de acumulación,

b) negociaciones entre los representantes de distintos grupos y clases sociales con intereses diversos y

c) el desarrollo de un sistema de valores, rutinas y representaciones comunes que producen “una cierta homogeneización de las conductas en cuanto a las expectativas individuales, las reglas de juego y el funcionamiento de la economía" (ídem), lo que nos remite al tema de la sincronización de los habitus, aunque los regulacionistas no usen este término.

En los tres puntos anteriores reconocemos respectivamente los aspectos jurídico, político e ideológico que Marx (1970) solía atribuir a la superestructura. Dado que los regulacionistas encuentran estas dimensiones en instituciones económicas, están considerando a las instituciones como aspectos superestructurales en el seno mismo de la estructura, lo que constituye un enfoque dialéctico, alejado de las lecturas mecánicas y ortodoxas del marxismo “de manual”. Amin y Robins (1994, 134) advierten que:

> Los peligros de una concepción funcionalista del modo de regulación social han sido subrayados por Boyer (1986, pp. 26-27, 30-31, 43) y Lipietz (1987) y deben imputarse a los orígenes del regulacionismo, que se encuentran en la teoría de sistemas. Aunque los ejemplos más prudentes del análisis regulacionista rechazan el funcionalismo, este último sigue siendo una tentación constante.

Este trabajo toma distancia de tales lecturas funcionalistas entendiendo que lo que los regulacionistas denominan *regulación* constituye un efecto de la articulación de estructuras "objetivas" sociales y económicas con estructuras "subjetivas" como el habitus bourdieano y los esquemas culturales ya mencionados, que permite un "gobierno a distancia" a los sujetos sin necesidad de una intervención deliberada en ese sentido. Esta idea se completará en la sección siguiente cuando se presente la noción de *gubernamentalidad.*

La TR considera que las formas institucionales están en permanente transformación y difieren de una formación social a otra, aunque existen largos períodos en los que alcanzan una relativa estabilidad, dando lugar a un modo de regulación particular. Es la ruptura de esa estabilidad la que constituye la crisis. De acuerdo con esta teoría todo régimen de acumulación alcanzará un punto de crisis en el cual, el modo de regulación no podrá sostenerse, y la sociedad estará forzada a encontrar nuevas reglas y normas para regularse o bien modificar el régimen de acumulación, lo que, eventualmente, conducirá a una nueva crisis, y así sucesivamente.

Esta teoría considera al mercado como una verdadera institución, aunque incapaz de regularse por sí sola. También el Estado es una institución, pero no se reduce a una superestructura o a "una junta que administra los negocios comunes de toda la clase burguesa" (Marx y Engels, 1986 [1848], 37). Tampoco es sólo un órgano para la dominación o represión de una clase por otra (Lenin, 1986 [1917], 14, 39, 116) o un mero instrumento para evitar la caída de la tasa de ganancia. Ni siquiera es siempre totalmente funcional con el modo de producción capitalista. Para la TR el Estado es una realidad compleja que resulta de una articulación frecuentemente contradictoria de "compromisos institucionalizados" entre variados agentes económicos, ninguno de los cuales dispone del poder suficiente para imponer a los demás sus propias condiciones, y que da lugar a reglas y códigos de conducta no siempre adecuados a la lógica mercantil.

Los modos de regulación cambian al interior de cada formación social, pues es en este nivel donde se articulan las formas institucionales que lo constituyen. Una eventual inadecuación o desajuste puede desembocar en una crisis, induciendo correcciones o cambios estructurales en las instituciones o "innovaciones tecnológicas y organizacionales relevantes, que pueden dar lugar a un nuevo paradigma productivo" (ídem p. 245). Dicho paradigma es el tercer componente del modelo de desarrollo y es nombrado de variadas maneras por diferentes autores. Algunas de ellas son: *sistema productivo, paradigma técnico económico; modelo de industrialización, paradigma tecnológico o paradigma industrial* (Lipietz y Leborgne,1994). Por simplicidad y para evitar confusiones aquí se lo designará siempre **paradigma tecnológico (PT).**[10]

Para Lipietz el PT son los principios generales que gobiernan la evolución de la forma de organización del trabajo. Pérez (citado en Neffa 2008, 246) lo caracteriza como "un bagaje de sentido común para la adopción de decisiones tecnológicas y de inversión". Mientras que Boyer y Durand lo definen como: "La complementariedad y la coherencia entre los principios de gestión, la organización interna de la firma, su articulación con las empresas subcontratistas y con la competencia, y la relación salarial (...) y el sistema educativo, sin olvidar la regulación macroeconómica" (Boyer y Durand, 1994 en Neffa, 2008, 246). Incluye también una noción y

10 El paradigma tecnológico es el tercer componente de lo que los regulacionistas denominan *modelo de desarrollo* (Neffa, 2008, 246), pero en este trabajo se evitará el uso de este concepto debido a que puede llevar a confusión. Por una parte porque puede confundirse con los *modelos de intervención* mencionados anteriormente y expuestos en mayor detalle en el capítulo 7. Por otra parte porque podría dar a entender que aquí se adhiere la noción de *desarrollo* implícita en esa denominación, lo que no es correcto.

criterios de eficacia para la organización de la producción en el nivel de la fábrica y un cierto modelo para la localización geográfica de las inversiones (Neffa, 2008, 246).

2.2.1. Fordismo

Se reconocen dos tipos de regímenes de acumulación: *extensivos*, en los que predomina la extracción de plusvalor absoluto, e *intensivos*, en los que los que el plusvalor extraído es relativo. A este último tipo corresponde el **fordismo**. Este RA toma su nombre de los escritos de A. Gramsci (1984), y alude a **Henry Ford** (Michigan, 30 de julio de 1863 - 7 de abril de 1947) industrial estadounidense, fundador de la Ford Motors Company.

El fordismo fue estudiado a fondo por M. Aglietta (1999) en EEUU, pero muchos otros autores le han dedicado algún análisis. Una enumeración de sus principales características permitirá mostrar la estrecha articulación que tuvieron las políticas sociales del Estado de Bienestar con este régimen de acumulación y también entender en qué medida su abandono, tras la crisis del petróleo en 1973, dio pie a una reforma concomitante en dichas políticas. Entre las características salientes del fordismo que importa destacar en este trabajo se encuentran:

- La **producción en serie de bienes estandarizados** con escasa diferenciación para consumo masivo, a fin de lograr economías crecientes de escala.
- La **gran empresa**, que resulta de la gran escala, integrada horizontal y verticalmente, cuyo paradigma es la misma Ford Motors Co. (Coriat, 2005)
- La organización científica del trabajo o **taylorismo**, ya que la automatización sólo es posible después de **dividir y fragmentar el trabajo** en manual e intelectual (la función de control y la de diseño, la oficina de métodos y el taller) y después de fragmentar el trabajo manual en un conjunto de movimientos simples y repetitivos. Ello se basa en las premisas de que hay sólo una mejor manera de hacer las cosas (*one best way*) que sólo algunos obreros conocen y que extender este conocimiento a todos los obreros permite reducir los *tiempos muertos* (aquellos en los que los trabajadores no están produciendo) para optimizar el uso de la fuerza de trabajo. "El taylorismo, entonces, fue un movimiento de expropiación del *savoir faire,* manual principalmente, de los obreros calificados" (Lipietz, 1994, 2).
  Además de los movimientos, se especializan y estandarizan los puestos de trabajo al interior de cada unidad productiva, con **roles claramente establecidos para cada puesto**. Asimismo, la estandarización de los productos significa que éstos deben ser perfectamente intercambiables y ello implica, a su turno, la **estandarización de las operaciones**, las herramientas, etc.
- La **cadena o línea de montaje** y la **cinta sin fin o transportadora** que llevaron la división social y técnica del trabajo a su extremo permitiendo la eliminación de los desplazamientos de los obreros (*tiempos muertos* para la filosofía taylorista) y el control mecánico de los ritmos de trabajo.
- Con los **convenios colectivos de trabajo** o paritarias "Se establece un compromiso institucionalizado entre el capital y el trabajo, que codifica la redistribución de los incrementos de productividad logrados gracias a la organización científica del trabajo" (Neffa, 2008, 242)
- Debido al pleno empleo y a las instituciones recién mencionadas, los sindicatos lograron un importante poder de negociación y peso político.
- Los salarios eran altos y estaban atados a la productividad en vez de al desempleo (el *five dollars day*, y el "acuerdo general de salarios" de 1914). Junto al crédito y la publicidad estimulaban el consumo y evitaban la sobreproducción. Estas medidas apuntaban a

disminuir la importancia de las formas domésticas y potenciar las **formas mercantiles de reproducción de la fuerza de trabajo**. Fue por esto una nueva forma de reconstitución de la fuerza de trabajo fomentando nuevas formas de consumo obrero. El fin era que los obreros consumieran sólo mercancías estandarizadas y que el salario fuera su único ingreso. También se usó para castigar con descuentos a los que no se adecuaban a las nuevas normas.

- Los aumentos de productividad, los convenios colectivos y otros arreglos institucionales como el salario mínimo y el Estado Providencia posibilitaron el pago de salarios altos que dieron lugar a una nueva norma de consumo de los asalariados, conocida como ***consumo en masa,*** caracterizada por el acceso generalizado a bienes de consumo durables estandarizados.[11]
- Los aumentos de productividad permitían reducir la jornada de trabajo sin pérdidas en el volumen de producción. La duración de la jornada de trabajo se redujo a 8 hs. y se otorgaron indemnizaciones por despidos, accidentes, jubilaciones, seguros de vida y de salud, etc. En una palabra, rudimentos de seguridad social.
- La forma particular que asumió el conjunto de los arreglos institucionales enumerados bajo el fordismo dio lugar a un estado de nuevo tipo, con mayor intervención en la economía, conocido como **Estado Benefactor o de Bienestar** y al modo de regulación conocido como *keynesianismo.*[12] En este modelo las políticas sociales eran universales, lo que es una forma de masividad: el Estado garantizaba una misma calidad de servicios públicos entendidos como derechos sociales para todos los ciudadanos.

Lipietz (1994, 6) no considera al fordismo sólo como un régimen de acumulación sino como el conjunto constituido por el régimen de acumulación del consumo en masa, el paradigma tecnológico compuesto por la suma de taylorismo más mecanización y el modo de regulación consistente en la negociación colectiva y el Estado de Bienestar. Cabe hablar entonces también de un modo de regulación fordista. Si bien el fordismo no se extendió a todo el mundo capitalista, con algunas variantes nacionales (Lipietz, 1988, 1994), fue dominante hasta fines de los años 60, lo que constituyó una suerte de anomalía histórica que probablemente no se volverá a repetir (ídem, 1).

Aunque el ejemplo paradigmático de producción fordista es la gran fábrica, Boyer (1994, 188) reconoce que las características del MR y el RA fordista se extendieron a otras ramas y sectores de la producción, como la construcción y los servicios financieros. En el capítulo 3 se verá en qué medida también lo hicieron al ámbito de la administración pública estatal.

2.2.2. Crisis del fordismo y posfordismo

La TR reconoce varios tipos de crisis (Boyer, 2007, 88) de gravedad creciente, según el tipo de formas institucionales que se ven involucradas:

1. **Perturbaciones externas:** como las relacionadas con catástrofes naturales (terremotos, sequías, inundaciones) o sociales (guerras o cambios bruscos en las tasas de cambio o los precios de los *commodities*). Ejemplos recientes son la crisis del petróleo de 1973-74 o la guerra de Irak.
2. **Crisis endógenas o cíclicas:** son expresión del modo de regulación. Las instituciones del MR no se ven cuestionadas por estas crisis, sino que ellas mismas las reabsorben. A este

11 Establecer el consumo masivo llevó mucho tiempo y requirió de la imposición de formas de consumo forzoso como el pago en “vales” que sólo pueden ser cambiados en almacenes del mismo empleador (economatos). Véase por ej. Coriat (2005, 91-92).

12 Ambos resultaron al mismo tiempo una contrapartida necesaria de la existencia del bloque soviético en el marco de la confrontación este-oeste durante la segunda posguerra (Hobsbawm, 1999, 14, 17, 19).

tipo corresponden la sucesión de fases de expansión y recesión de la regulación monopolista, el "péndulo" argentino y las crisis de sobreproducción de siglo XIX.

3. **Crisis del modo de regulación:** en las que las instituciones no logran solucionar los conflictos, pero el régimen de acumulación sigue siendo viable. El ejemplo es el crack de 1929 en EEUU.
4. **Crisis del régimen de acumulación:** en las que las contradicciones aumentan hasta llegar al límite y todo el modelo de desarrollo se pone en crisis. Se cita como ejemplo a la crisis japonesa de 1990 y a la asiática de 1997.
5. **Crisis del modo de producción:** en la que las mismas relaciones sociales básicas del sistema resultan cuestionadas y trastocadas "en lo que tienen de más fundamental". Es lo que ocurrió en la crisis del feudalismo y más recientemente el derrumbe de la economía soviética.

La del fordismo, iniciada hacia finales de los años 60, fue una crisis del régimen de acumulación producida por la no resolución de la crisis de su modo de regulación. Sus causas son múltiples y su exposición detallada excede el marco del presente trabajo.[13] Como forma de clarificar las características generales de las alternativas a que dio lugar cabe señalar que para Lipietz (1994) las dos causas básicas de la crisis del fordismo fueron las que originalmente habían sido sus fortalezas: el paradigma tecnológico y "la perfección de la institucionalización de la negociación capital-trabajo", que pasó a ser entendida como "rigidez". El paradigma tecnológico entró en crisis cuando la tasa de productividad comenzó a disminuir a pesar del crecimiento de la mecanización, debido a la que los trabajadores directos no participaban del proceso de innovación. Esta contradicción llevó a la caída de la tasa de ganancia.

En cuanto al segundo factor (la rigidez) Lipietz destaca el papel de la internacionalización: muchas firmas comenzaron a producir en países no fordistas o con un fordismo poco desarrollado o imperfecto para poder disfrutar de bajos salarios y costos de producción, y a la vez vender sus productos en países con mercado interno bien desarrollado. Cuando este comportamiento se generaliza "ocurre algo muy clásico de la teoría de los juegos: la destrucción de un compromiso por la multiplicación de *free riders*" (ídem, 10). Es decir que dejan de funcionar casi todas las formas de regulación. Y cuando todos los países hacen lo mismo la crisis del modo de regulación se mundializa.

Para Lipietz "el fordismo era taylorismo + mecanización + rigidez de la contratación laboral" (ídem, 11), por lo que todos los intentos de hallar salida a su crisis se remiten a buscar una solución a alguno de estos dos aspectos (rigidez y excesiva taylorización). De ahí se reconocen, entonces, dos líneas de acción: la búsqueda de mayor flexibilidad y la búsqueda de una autonomía responsable o involucramiento del trabajador, como salida del taylorismo.

2.3. Gubernamentalidad

Como se expresó más arriba Foucault no parte del estudio del Estado sino de las prácticas y tecnologías o "artes de gobierno". Desde el fin del siglo XVII y durante todo el s. XVIII se ejerció lo que Foucault denominó **tecnologías disciplinarias** del trabajo y que definió como:

> Todos esos procedimientos mediante los cuales se aseguraba la distribución espacial de los cuerpos individuales (su separación, su alineamiento, su puesta en serie y bajo vigilancia) y la organización a su alrededor de todo un campo de visibilidad. Se trataba también de las técnicas

13 Para conocer las explicaciones de los regulacionistas sobre las causas de la crisis del fordismo véase Boyer, 1994, 2007; Coriat, 2005; Harvey, 1998; Leborgne y Lipietz, 1994 ; Lipietz, 1994; Lipietz y Leborgne, 1994; Lucchini y Bubello, 2005; Neffa, 2008.

> por las que esos cuerpos quedaban bajo supervisión y se incrementaba su fuerza útil mediante el ejercicio, el adiestramiento, etc. Asimismo […] todo un sistema de vigilancia, jerarquías inspecciones, escrituras, informes […] (Foucault, 2000, 219).

Durante la segunda mitad del s. XVIII surge otra tecnología, no disciplinaria, que no sustituye a la anterior, sino que la engloba o integra, porque está a otro nivel. Esta tecnología se aplica a la vida, se dirige al cuerpo, al hombre/especie, por lo que Foucault la llama **biopolítica**.

> […] la nueva tecnología introducida está destinada a la multiplicidad de los hombres, pero no en cuanto se resumen en cuerpos sino en la medida en que forma, al contrario, una masa global, afectada por procesos de conjunto que son propios de la vida, como el nacimiento, la muerte, la [re]producción, la enfermedad, etc. (ídem, 220).

Las tecnologías disciplinarias pueden considerarse un primer ejercicio de poder sobre el cuerpo, de carácter **individualizador**, analizado en *Vigilar y castigar* y denominado **anatomopolítica**. La biopolítica es un segundo ejercicio, de carácter **masificador**, cuyos objetos de saber y blanco de control son "un conjunto de procesos como la proporción de nacimientos y las defunciones, la tasa de reproducción, la fecundidad de una población, etc." (ídem, 220). Natalidad, mortalidad y longevidad son propiedades de poblaciones humanas, cuyo conocimiento y administración impulsó la adopción y desarrollo de la demografía y la estadística, como "ciencia del Estado" para la administración de las poblaciones. Estos fenómenos son aleatorios e imprevisibles en el nivel individual y cotidiano, pero a nivel poblacional y en el largo plazo presentan regularidades y resultan predecibles.

La biopolítica se ocupó entonces de intervenir, controlar y modificar esos fenómenos a nivel global estableciendo **mecanismos reguladores**, que permiten mantener un equilibrio, un promedio, una homeostasis. El poder ya no se ejercía sobre la vida o la muerte de cada individuo sino sobre la natalidad, la fecundidad, la mortalidad o la morbilidad. Foucault opone la soberanía sobre la muerte en la anatomopolítica, a la regularización de la vida por la biopolítica. Estas dos tecnologías se articulan, una sobre la otra. La sexualidad y el conjunto medicina-higienismo están a medio camino entre los dos niveles, individual y poblacional. Permiten disciplinar los cuerpos individuales y regularizar las poblaciones.

En una serie de textos pedagógicos que François de La Mothe La Vayer escribió en el s. XVII para el Delfín, distinguía tres tipos de gobierno: "el gobierno de sí mismo que compete a la moral; en segundo lugar, el arte de gobernar una familia como es debido, que compete a la economía y, por último, la ciencia de gobernar bien el Estado, que compete a la política" (Foucault, 1994, 180-181), encontrando una continuidad natural ascendente y descendente entre estas tres *artes de gobierno*. Continuidad ascendente, en el sentido de que quien quisiera gobernar el Estado debía primero aprender a gobernarse a sí mismo y después a su familia (Foucault, 1994, 181).

Según Guillaume de La Perrière "Gobierno es la recta disposición de las cosas, de las que uno se hace cargo para conducirlas a un fin conveniente". De ahí la pertinencia de la conocida metáfora del barco en los tratados de gobierno:

> ¿Qué es gobernar un barco?. Por supuesto, es hacerse cargo de los marineros, pero es hacerse cargo al mismo tiempo del navío, de la carga; gobernar un barco es también tener en cuenta los vientos, los escollos, las tormentas, las inclemencias; […] la carga que hay que llevar a puerto, […] es esta puesta en relación lo que caracteriza el gobierno de un barco (Foucault, 1994, 184).

Cuando La Perriere afirma que se "dispondrán las cosas" significa que no se trata de imponer una ley sino "[…] de utilizar tácticas más que leyes, o, como mucho, de utilizar al máximo leyes como tácticas; hacer de modo que, por ciertos medios, tal o cual fin se pueda alcanzar" (ídem, 186). También afirma que quien quiera gobernar debe tener "paciencia, sabiduría y diligencia" y ofrece como ejemplo al "rey de las abejas" que "reina sobre la colmena sin tener necesidad de aguijón". Es decir, sin el uso de la fuerza, sin espada, sin violencia.

El instrumento para ese tipo de gobierno sin uso de la fuerza surgió a fines del siglo XVII con la nueva economía centrada en la estadística y el problema de la población. La articulación entre gobierno, población y economía política que se produjo en el siglo XVIII sigue aún vigente dando lugar a lo que Foucault denominó gubernamentalidad:

> Con la palabra «gubernamentalidad» quiero decir tres cosas. Por «gubernamentalidad» entiendo el conjunto constituido por las instituciones, los procedimientos, análisis y reflexiones, los cálculos y las tácticas que permiten ejercer esta forma tan especifica, tan compleja, de poder, que tiene como meta principal la población, como forma primordial de saber, la economía política, como instrumento técnico esencial, los dispositivos de seguridad. En segundo lugar, por «gubernamentalidad» entiendo la tendencia, la línea de fuerza que, en todo Occidente, no ha dejado de conducir, desde hace muchísimo tiempo, hacia la preeminencia de ese tipo de poder que se puede llamar el «gobierno» sobre todos los demás: soberanía, disciplina; lo que ha comportado, por una parte, el desarrollo de toda una serie de aparatos específicos de gobierno, y por otra, el desarrollo de toda una serie de saberes. Por último, creo que por «gubernamentalidad», habría que entender el proceso o, más bien, el resultado del proceso por el que el Estado de justicia de la Edad Media, convertido en los siglos XV y XVI en Estado administrativo, se vio poco a poco «gubernamentalizado» (Foucault, 1994, 195).

Desde el siglo XVIII "vivimos en la era de la gubernamentalidad" (ídem 196). Ella es a la vez interior y exterior al Estado. Tiene que ver con los límites entre lo que es público y privado, lo estatal y lo que no lo es. Tiene que ver con la delimitación de los roles del Estado. Lo importante para nuestra modernidad, según Foucault "no es la estatización de la sociedad sino la gubernamentalización del Estado" (ídem 196). La biopolítica y la gubernamentalidad responden a la racionalidad política liberal. Pero Foucault toma al liberalismo no como una ideología, teoría o filosofía, sino como una práctica o "como principio y método de racionalización del ejercicio del gobierno". El liberalismo rompió con la racionalidad política anterior, a la que Foucault denominó *razón de Estado*, y con su tecnología gubernamental o tecnología de gobierno conocida como *Polizeiwissenschaft*, o Ciencias de policía (en el sentido de "gobierno de la polis").

Rastreando los orígenes de la gubernamentalidad liberal Foucault analiza el liberalismo alemán de los años 1948-1962, conocido también como ordoliberalismo, y el liberalismo norteamericano de la Escuela de Chicago.

> El liberalismo alemán de la segunda posguerra fue definido, programado e incluso, hasta cierto punto, aplicado por hombres que, a partir de los años 1928-1930, habían pertenecido a la Escuela de Friburgo (o al menos encontraban en ella una fuente de inspiración) y se expresaron más tarde en la revista Ordo. […] hombres como Eucken, W. Röpke, Franz Böhm, von Rüstow desplegaron sus críticas en tres frentes políticos diferentes: socialismo soviético, nacionalsocialismo y políticas intervencionistas inspiradas por Keynes; pero se dirigían a lo que consideraban como un adversario único: un tipo de gobierno económico sistemáticamente ignorante de los mecanismos del mercado […] (Foucault, 2007. 364-365).

El ordoliberalismo inspiró la política general de la República Federal Alemana en la época de Konrad Adenauer y de Ludwig Erhard, denominada "economía social de mercado" por Müller-Armack. Foucault identifica al ordoliberalismo como fuente de la difundida "fobia al Estado", que sostiene como ideas básicas:

- Que el Estado presenta una tendencia intrínseca a la expansión y al crecimiento indefinidos, una suerte de "imperialismo endógeno" que le lleva a aumentar en superficie, extensión, profundidad y detalle hasta absorber completamente lo que constituye a la vez su otro, su exterior, su blanco y su objeto: la sociedad civil.
- Que en ese crecimiento el Estado va pasando en forma progresiva e inexorable a través de una secuencia de formas cada vez más totalitarias: del Estado administrativo, al Estado benefactor, al Estado burocrático, al Estado fascista y al Estado totalitario, como "ramas sucesivas de un mismo árbol". Una forma lleva a la siguiente sin otra determinación que su propia dinámica interna (Foucault, 2007, 219).

En el caso de EEUU, la reacción contra el New Deal fue en gran medida autóctona, pero existieron además relaciones históricas y "todo un sistema de intercambios y apoyos" (ídem 226-227) entre el ordoliberalismo alemán inspirado en la Escuela de Friburgo y el neoliberalismo norteamericano representado por la Escuela de Chicago. Muchos emigrados alemanes de la primera participaron de la segunda, siendo el de Friedrich A. Hayek el caso más conocido.

Según Foucault, la originalidad del neoliberalismo radica en dónde propone aplicar la intervención gubernamental. No debe ser sobre los efectos destructivos del mercado para la sociedad, sino sobre la sociedad para que sean los mecanismos competitivos los que actúen como reguladores (ídem 179). Podría llamarse, siguiendo a Röpke, un "liberalismo sociológico" (ídem 180). De esta concepción se deriva la teoría del capital humano, de Theodore William Schultz (1985), que no considera al trabajador poseedor de una mercancía *fuerza de trabajo* sino como propietario de un "capital-idoneidad que recibe, en función de diversas variables, cierta renta que es un salario, una renta-salario, de manera que es el propio trabajador quien aparece como si fuera una empresa de sí mismo" (Foucault, 2007, 264).

A esta orientación llamaba Rüstow *Vitalpolitik* o "política de la vida", o como le llamó luego Foucault, *biopolítica:* "una trama social en la que las unidades básicas tengan precisamente la forma de la empresa" (ídem 186). Según el filósofo francés "Esa multiplicación de la forma «empresa» dentro del cuerpo social constituye, creo, el objetivo de la política neoliberal" (ídem, 186). Esta política trata de hacer posible el mercado para que actúe como regulador social. Pero mientras que para el liberalismo clásico el *homo æconomicus* es el hombre del intercambio cuyos comportamientos se analizan en términos de *necesidad* y de *utilidades*,

> […] en el neoliberalismo […] el *homo æconomicus* es un empresario, y un empresario de sí mismo. Y esto es tan cierto que, en la práctica, va a ser el objetivo de todos los análisis que hacen los neoliberales: sustituir en todo momento el *homo æconomicus* socio del intercambio por un *homo æconomicus* empresario de sí mismo, que es su propio capital, su propio productor, a fuente de [sus] ingresos (Foucault, 2007, 264-265).
>
> El *homo æconomicus* que se intenta reconstruir no es el hombre del intercambio, no es el hombre consumidor, es el hombre de la empresa y la producción (ídem, 182).

Esto tiene sus consecuencias para las políticas orientadas a abordar la problemática del desempleo. La cobertura social de los riesgos que se encuentra en los modelos beveridgeanos o bismarkianos (Esping-Andersen, 1993; Moreno, 2000) no se condice con esta orientación. No se trata de que la sociedad compense los riesgos a través del Estado, pues ese tipo de intervenciones distorsiona el natural funcionamiento de la economía. Se trata, en cambio, de que cada individuo genere sus propios ingresos haciendo uso de sus propios activos de toda clase (capital humano, capital social, capital económico, etc.).[14] La noción de *homo æconomicus* funciona como "grilla de inteligibilidad" para la gubernamentalidad neoliberal. ¿Qué significa esto?:

> [...] significa que si el individuo va a llegar a ser gubernamentalizable, si se va a poder tener influjo sobre él, será en la medida y sólo en la medida en que es *homo æconomicus*. Vale decir que la superficie de contacto entre el individuo y el poder que se ejerce sobre él, y por consiguiente el principio de regulación del poder sobre el individuo, no va a ser otra cosa que esa especie de grilla del *homo æconomicus*. El *homo æconomicus* es la interfaz del gobierno y el individuo. (ídem, 292).

El neoliberalismo generaliza su grilla de inteligibilidad convirtiendo en objeto de análisis económico cualquier conducta que implique "una asignación óptima de recursos escasos a fines alternativos" (ídem, 306), lo cual es, según la escuela neoclásica, la definición más general del objeto del análisis económico. Esa definición incluye toda conducta racional. Gary S. Becker, uno de los neoliberales más radicales, considera incluso que también las conductas no racionales pueden ser objeto de la economía (ídem, 307). La aplicación del análisis fundado en la

14 En esta concepción abreva el "enfoque de activos" del Banco Mundial. Sobre este punto véase Hintze (2004) y Coraggio y Costanzo (2011).

racionalidad económica a otros ámbitos de la vida social ha sido calificada como “imperialista”. El imperialismo de la Escuela de Chicago se basa en su noción de *homo æconomicus* y éste en el texto fundante de von Mises, *Human Action*.

> Desde el punto de vista de una teoría del gobierno, el *homo æconomicus* es aquel a quien no hay que tocar. Se lo deja hacer. Es el sujeto o el objeto del *laissez-faire*. Es, en todo caso, el interlocutor de un gobierno cuya regla es el *laissez-faire*. Y he aquí que ahora, en esa definición de Becker [...] aparece justamente como un elemento manejable, que va a responder en forma sistemática a las modificaciones sistemáticas que se introduzcan artificialmente en el medio. El *homo æconomicus* es un hombre eminentemente gobernable. De interlocutor intangible del *laissez-faire*, el *homo æconomicus* pasa a mostrarse ahora como el correlato de una gubernamentalidad que va a actuar sobre el medio y modificar sistemáticamente sus variables. (Foucault, 2007, 310).

Ya que el Estado liberal no puede intervenir directamente en el proceso económico su rol es el de administrar la sociedad civil, entendida como el conjunto de *homo æconomicus.* “Por lo tanto, *homo æconomicus* y sociedad civil forman parte del mismo conjunto, el conjunto de la tecnología de la gubernamentalidad liberal” (ídem, 336). Al entender la sociedad civil como una sociedad de mercado formada por empresas (*homo æconomicus*) todo comportamiento es económico y puede tratarse como tal. Por tanto el rol del Estado no es el de intervenir sobre la conducta de los agentes, perturbando el juego social, sino establecer unas reglas de juego y configurar el ambiente (“disponer las cosas”) de manera tal que cada individuo elija en forma racional y por sí mismo seguir el curso de acción esperado de él, basándose en un cálculo costo-beneficio.

Según el propio Foucault toda su obra apunta a dilucidar la historia de las formas de subjetividad. En un articulo publicado en 1975 en la revista *Magazine littéraire* Foucault explicó su obra del siguiente modo: “Quisiera decir en primer lugar cuál ha sido la finalidad de mi trabajo durante estos últimos veinte años. No ha sido analizar los fenómenos de poder, ni sentar las bases para tal análisis. Busco más bien producir **una historia de los diferentes modos de subjetivación de los seres humanos en nuestra cultura”** (Foucault, 2008, 20, negritas agregadas).

La gubernamentalidad es entonces “el gobierno de sí mismo y de los otros” (Foucault, 2010) o el gobierno de los otros a través de sí mismos, e implica unas técnicas de gobierno o una *tecnología gubernamental* fundada en una *racionalidad política* liberal. Este concepto ha sido adoptado por un conjunto amplio de investigadores para estudiar diversas políticas públicas en Australia, EEUU e Inglaterra, entre los que destacan Burchell (1993), Dean (1992, 1995) sobre políticas acerca de la pobreza y el desempleo, Rose (1992, 1996, 2007) sobre las formas de la subjetividad en las sociedades democrático-liberales, Rose (2003), Miller y Rose (1988, 1990) sobre políticas económicas, O´Malley y Palmer (1996) sobre las políticas de seguridad y Rose, O ´Malley y Valverde (2006) sobre el concepto de gubernamentalidad. Cabe mencionar también los volúmenes colectivos compilados por Barry, Osborne y Rose (1996) y por Burchell et al. (1991).

Estos autores sostienen que las problemáticas del gobierno pueden ser estudiadas desde el punto de vista de sus **racionalidades políticas**, sus **programas de gobierno** y sus **tecnologías de gobierno**. Las primeras se refieren a:

> […] the changing discursive fields within which the exercise of power is conceptualised, the moral justifications for particular ways of exercising power by diverse authorities, notions of the appropriate forms, objects and limits of politics, and conceptions of the proper distribution of such tasks among secular, spiritual, military and familial sectors. (Miller y Rose, 1992, 175).

Los **programas de gobierno** son la traducción de las racionalidades políticas al reino de los diseños, en el que los profesionales y organizaciones involucradas buscan constituir un ámbito de intervención en objeto de conocimiento, definiendo su naturaleza, identificando identidades, relaciones, metas y objetivos deseables, de modo tal que sea susceptible de un cálculo racional y una intervención planificada. Las **tecnologías de gobierno** se refieren al “complejo de programas,

cálculos, técnicas, aparatos, documentos y procedimientos rutinarios, a través de los cuales las autoridades buscan incorporar y dar efecto a las ambiciones gubernamentales" (ídem). Son el *know-how* que hace posible el gobierno.

Para estos autores el Estado moderno no interviene en forma directa sino que gobierna "a distancia"[15] a través de una red compleja de instituciones, organizaciones y aparatos estatales y no estatales (ídem, 176). El liberalismo separa el reino del poder del Estado del de la sociedad civil como reino de libertad, en el que al primero le está vedado intervenir en forma directa. Pero existen toda una serie de tecnologías implementadas por profesionales portadores de un saber-poder, orientadas a moldear la subjetividad de la personas de modo tal que usen su libertad de cierta manera y no de otra.

> What one sees is not a uniform trend of 'State intervention' but rather the emergence, at a multitude of sites in the social body, of health and disease, of crime and punishment, of poverty and pauperism, of madness and family life as problems requiring some measure of collective response, and in relation to which political authorities play a variety of different roles (Miller y Rose, 1992, 181).

El tipo de subjetividad que se busca producir es una de tipo "empresarial" que se nutre de la racionalidad política neoliberal como la definiera Foucault.

> Neo-liberalism also entails a reorganization of programmes for the government of personal life. The language of the entrepreneurial individual, endowed with freedom and autonomy, has come to predominate over almost any other in evaluations of the ethical claims of political power and programmes of government (ídem, 200).

> For neo-liberalism the political subject is less a social citizen with powers and obligations deriving from membership of a collective body, than an individual whose citizenship is active. This citizenship is to be manifested not in the receipt of public largesse, but in the energetic pursuit of personal fulfilment and the incessant calculations that are to enable this to be achieved (ídem, 201).

Los sujetos empresariales pueden ser gobernados a distancia a través de su libertad de elegir "disponiendo las cosas" de tal manera que sus elecciones resulten previsibles e incluso puedan ser inducidas en forma indirecta e imperceptible para los mismos sujetos. La subjetividad se ha convertido en un objeto esencial y blanco de ciertas estrategias, tácticas y procedimientos de regulación. Autonomía, autorrealización, responsabilidad y elección son términos cargados de un alto valor político en la actualidad (Rose, 1992, 143). La subjetividad autónoma del yo moderno puede parecer lo opuesto del poder, pero los argumentos de Foucault sugieren que la autonomización del yo es ella misma un rasgo central de la gubernamentalidad contemporánea y del modo de regulación, para recuperar el vocabulario de la TR visto en la sección anterior.

El sociólogo Nikolas Rose ve el surgimiento y expansión de una "cultura de empresa" derivada de la racionalidad política neoliberal. El vocabulario de empresa permite entender a los individuos no sólo como entidades que compiten unos contra otros en el mercado sino que también propone un modo de actividad a ser fomentado en una multitud de ámbitos de la vida (escuela, hospital, universidad, fábrica, negocios, familia, aparatos de bienestar social). "Se espera que las personas y las organizaciones utilicen sus capacidades empresarias para conducirse con audacia y vigor, para calcular y buscar sus propias ventajas, conducirse en forma decidida, aceptar riesgos y perseguir metas" (ídem, 146). Se han desarrollado tecnologías organizacionales mediante las cuales los expertos pueden realizar

> […] ingeniería de las relaciones humanas, a través de la arquitectura, los horarios, los sistemas de supervisión, los esquemas de pagos, la currícula, etc., en pos de la economía, la eficiencia, la excelencia y la competitividad. Las prácticas regulatorias pueden transformarse a fin de incorporar los presupuestos del yo empresarial que se esfuerza por alcanzar su autorrealización, la excelencia y el logro personal (Rose, 1992, 146. Traducción propia).

---

15 Miller y Rose toman la expresión de gobierno "a distancia" de la obra de Bruno Latour y Michel Calloon.

El discurso del yo empresarial vincula la retórica política, los programas de gobierno regulatorios y las capacidades autodirectivas de los sujetos, conectando la manera en que somos gobernados por otros con las maneras en que deberíamos gobernarnos por nosotros mismos.

> La empresa designa aquí un arreglo de reglas de conducta para la propia existencia cotidiana: energía, iniciativa, ambición, cálculo y responsabilidad individual. El yo empresarial hará de su vida una empresa, se proyectará un futuro y se modelará a sí mismo para convertirse en lo que desea ser. El yo empresarial es así un yo calculador, que se calcula a sí mismo y opera sobre sí mismo para mejorarse. La empresa designa, por tanto, una forma de gobierno que es intrínsecamente «ética»: el buen gobierno debe fundarse en las maneras en que las personas se gobiernan a sí mismas (ídem, 146. Traducción propia).

El lenguaje de empresa no es una mera retórica ideológica para ofrecer la falsa ilusión de que las personas son individuos soberanos. Esa sería para Rose una lectura simplista. El discurso de empresa es una forma de articular presupuestos éticos ampliamente compartidos por diversas racionalidades, programas y técnicas de gobierno en las sociedades liberales democráticas avanzadas. La autonomía del yo no es la antítesis atemporal del poder sino uno de los instrumentos y mentalidades modernas de gobierno. Gobernar de un modo democrático-liberal significa gobernar *a través* de la libertad y aspiraciones de los sujetos, no *a pesar* de ellas.

Tal gobierno se ejerce mediante un conjunto de discursos, prácticas y técnicas a través de las cuales las capacidades de autogobierno de los individuos pueden ser alineadas con los objetivos políticos más generales. Para este fin se cuenta con el poder-saber de diversos expertos: médicos, trabajadores sociales, psicólogos, psiquiatras, consejeros, asesores de imagen, coaches, gurús y grupos de autoayuda, que actúan bajo una pretensión de neutralidad, objetividad y eficacia ajena a toda intencionalidad política. Como se verá en el capítulo 7, la concepción del sujeto activo, autónomo y empresarial que busca su plena autorrealización está en la base del enfoque de Desarrollo Humano que impulsa el PNUD e inspira los programas que se analizan en este trabajo.

Para terminar esta sección merece destacarse la descripción que hizo Foucault sobre la política social del ordoliberalismo a la que llamó “impuesto negativo”. Los ordoliberales sostenían que la economía es un juego entre *partenaires* y que el rol del Estado es definir las reglas y garantizar su respeto y correcta aplicación. Ese juego debe ser lo más activo posible y debe beneficiar a la mayor cantidad de gente con la sola condición de que ninguno de los jugadores pierda todo y resulte excluido del juego definitivamente. Esta regla de no exclusión es la que justifica la seguridad social al tiempo que le fija sus límites: no debe interferir en el juego económico más que para asegurar la no exclusión de los jugadores. Al mismo tiempo, los ordoliberales sostenían que la seguridad social debe ser neutra en sus efectos económicos en el sentido de no introducir distorsiones en la economía. Para satisfacer estos dos requisitos el neoliberalismo alemán gestó el proyecto del **impuesto negativo**, que Foucault resumió del siguiente modo:

> […] para ser eficaz en lo social sin ser perturbadora en lo económico, una prestación social jamás debe presentarse, en la medida de lo posible, corno un consumo colectivo, pues, dicen los partidarios del impuesto negativo, la experiencia prueba que quienes se benefician a la larga con los consumos colectivos son los ricos, que los aprovechan con una participación menor en su financiamiento. Por lo tanto, si se pretende tener una protección social eficaz sin incidencia económica negativa, es preciso simplemente sustituir todos esos financiamientos globales, todos esos subsidios más o menos categoriales, por un subsidio en dinero contante y sonante y que asegure recursos complementarios a quienes, y sólo a quienes, ya sea a título definitivo o provisorio, no alcanzan un umbral suficiente. En términos muy claros, si se quiere, no vale la pena dar a los más ricos la posibilidad de participar en consumos colectivos de salud; pueden perfectamente asegurarla por su cuenta. En cambio, hay en la sociedad una categoría de individuos que, ya sea a título definitivo, porque son viejos o discapacitados, o a título provisorio, porque se han quedado sin empleo y están desocupados, no pueden alcanzar cierto

> umbral de consumo que la sociedad considera digno. Pues bien, sólo a ellos y en su beneficio deberían otorgarse las asignaciones compensatorias, las asignaciones de cobertura características de una política social. Por debajo, entonces, de determinado nivel de ingresos, se abonará un complemento. (Foucault, 2007, 243).

Este proyecto pretende evitar que las personas beneficiadas lo tomen como un medio de vida que les induzca a no trabajar y no reintegrarse al juego económico. Foucault hace tres comentarios sobre este proyecto: 1) el objetivo de este instrumento es atenuar los efectos de la pobreza, no sus causas; 2) logra lo anterior evitando interferir en la redistribución general de los ingresos relativos; es decir, evitando una política redistributiva de tipo socialista, ya que sólo asiste a los que están en la pobreza absoluta, por debajo del umbral; 3)

> […] en el resto de la sociedad se dejarán actuar, precisamente, los mecanismos económicos del juego, los mecanismos de la competencia, los mecanismos de la empresa. **Por encima del umbral, cada uno deberá ser para sí mismo o para su familia, en cierta forma, una empresa.** Una sociedad formalizada como la empresa -y como la empresa competitiva- (ídem, 247, negritas agregadas).

En síntesis, la gubernamentalidad liberal, surgida en el siglo XVIII con la biopolítica, es una forma de gobierno a distancia de sujetos activos y autónomos, que buscan su propia realización personal. Estos sujetos son un nuevo tipo de *homo æconomicus*, de origen neoliberal, que se ve y se conduce a sí mismo, a su vida y a su familia como una empresa y es el elemento constitutivo de la sociedad civil, sobre la que el Estado no puede intervenir en forma directa. El rol del Estado frente a esta sociedad civil es el de “disponer las cosas”, generar un entorno favorable en el que los individuos puedan alcanzar sus fines sin obstáculos, por sus propios medios, tomando sus propias decisiones y ejerciendo su libertad de elegir en forma racional. Parte de ese entorno está conformado por las reglas del juego, contenidas en leyes, dispositivos arquitectónicos, tecnologías de cálculo, de registro, y de evaluación como distintos tipos de indicadores que permiten determinar dónde está un individuo en relación a dónde quisiera o debería estar. Pero también está contenido dentro de los propios sujetos, en la medida en que internalizan las reglas del juego y ajustan sus aspiraciones y ambiciones personales a las metas y fines políticos aprobados por el gobierno.

¿Cómo es posible acceder a esas estructuras internalizadas como habitus, esquemas y modelos mentales?. Teun van Dijk sugiere que el discurso es una vía de acceso posible a las estructuras cognitivas sociales. La siguiente sección explica por qué.

2.4. Las estructuras cognitivas: relación Sociedad-Discurso-Cognición

La obra de Teun van Dijk se enmarca en el campo de los llamados Estudios Críticos del Discurso (ECD).[16] Según Fairclough y Wodak (2000) esta corriente entiende al discurso como una forma de práctica social por lo que establece una relación dialéctica entre discurso y sociedad en la cual ambos se moldean mutuamente.

> Las prácticas discursivas pueden tener efectos ideológicos de peso, es decir, pueden ayudar a producir y reproducir relaciones de poder desiguales entre (por ejemplo) las clases sociales, las mujeres y los hombres, las mayorías y las minorías culturales o étnicas, por medio de la manera como representan los objetos y sitúan las personas (Fairclough y Wodak, 2000, 368).

---

16 Anteriormente la denominación aceptada era la de Análisis Crítico del Discurso (ACD) pero recientemente van Dijk optó por la de ECD debido a que estos estudios no proponen ningún tipo de análisis específico, sino sólo constituyen una orientación crítica en el estudio del discurso como práctica social (http://www.discourses.org). Se denomina “crítico” porque se postula como heredero y renovador de la tradición de la Teoría Crítica de la Escuela de Frankfurt (van Dijk, 2000a, 25).

Según estos autores los ECD sostienen que:

1. La aproximación del análisis del discurso focaliza un problema social, no un problema exclusivamente lingüístico.
2. Las relaciones de poder son elementos discursivos.
3. El discurso constituye a la sociedad y a la cultura así como es constituido por ellas.
4. El discurso realiza una labor ideológica.
5. El discurso es histórico. Todo discurso remite siempre a otros discursos contemporáneos y producidos con anterioridad.
6. El vínculo entre el texto y la sociedad está mediado por la cognición.
7. El discurso es una forma de acción social.

Muchos estudios llevados a cabo con esta orientación están dedicados a analizar la manera en que los discursos expresan, modelan, reproducen y cuestionan las desigualdades sociales y los prejuicios contra minorías sociales como inmigrantes, negros, árabes, mujeres, etc. van Dijk se vale en sus análisis de estos discursos de la noción de *ideología*:

> El marco teórico general de mi enfoque de la ideología se puede resumir en un triángulo formado por los conceptos Cognición, Sociedad y Discurso. O sea, en primer lugar, es necesario estudiar el estatuto, la organización interna y las funciones mentales de la ideología en términos de cognición social. En segundo lugar, las condiciones y funciones de las ideologías obviamente no son sólo cognitivas sino también sociales, políticas, culturales e históricas. Y en tercer lugar, las ideologías se forman, cambian y se reproducen en gran medida a través del discurso y la comunicación socialmente situados (van Dijk, 2000a, 9. véase la Ilustración 1).

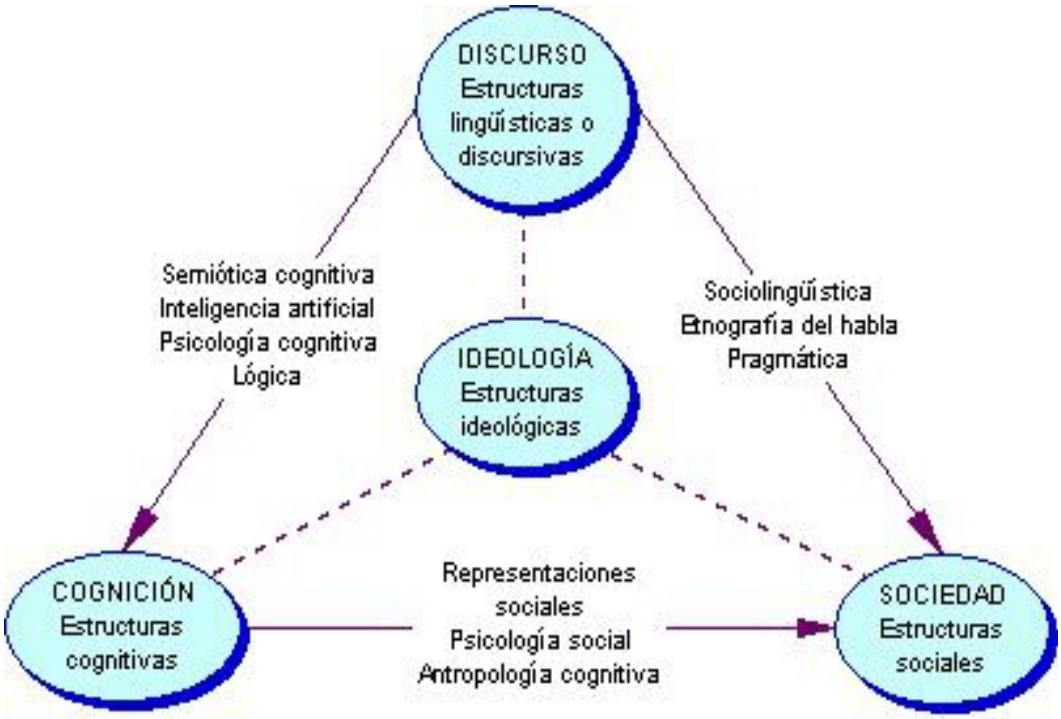


Ilustración 1: Relaciones entre ideología, sociedad, discurso y cognición y disciplinas que las estudian (elaboración propia en base a van Dijk 2000a)

Como muestra el esquema de la Ilustración 1, las relaciones entre discurso y cognición son objeto de estudio de la semiótica cognitiva, la inteligencia artificial, la lógica y la psicología cognitiva. Las relaciones entre discurso y sociedad son estudiadas por la sociolingüística, la pragmática y la etnografía del habla. En tanto las relaciones entre sociedad y cognición han sido abordadas por la psicología social, la antropología cognitiva y los estudios sobre representaciones sociales. van Dijk define la *cognición social,* como “la combinación de representaciones mentales socialmente compartidas y los procesos de su uso en contextos sociales” (ídem, 70).

Cabe destacar que el concepto de ideología de van Dijk no deriva de ninguno de los conocidos, sino que elabora uno propio completamente nuevo. Para él las ideologías son *sistemas de creencias* fácticas y evaluativas que conforman *esquemas o modelos mentales* residentes en la *memoria semántica o social*, representables como redes conceptuales que expresarían conexiones neuronales.

Con “ideas” o “creencias” se refiere a cualquier pensamiento que puede ser considerado verdadero o falso o con el que se pueda acordar o disentir. Pero no se pretende que las ideologías sean siempre falsas, equivocadas o engañosas. La verdad o falsedad de las creencias depende de los criterios de verdad aceptados dentro de una cultura dada (ídem, 43). Su equivalente en el plano discursivo son los enunciados y en el plano lógico las proposiciones. Estas expresan las creencias sin confundirse con ellas. Un concepto, en cambio, no es una creencia porque no puede ser verdadero ni falso. En su enfoque,

1. Las ideologías pertenecen al campo del pensamiento, lo simbólico y lo cognitivo.
2. Las ideologías son de carácter social, no individual y suelen estar asociadas a intereses de y conflictos entre grupos. Se las usa para legitimar u oponerse al poder y la dominación.
3. Se expresan en y son modeladas por el lenguaje o el discurso. Las funciones que se les atribuyen de ocultamiento, legitimación y manipulación son funciones discursivas o semióticas. Los discursos no son las únicas prácticas sociales en las que se pueden expresar las ideologías, ni cualquier discurso es ideológico, pero son un medio privilegiado para analizar su expresión y reproducción. El discurso permite "ver" las ideologías.

Una ideología no es una visión del mundo, pero contiene los principios que forman *la base* de tal visión. No sólo da sentido sino que también regula las prácticas sociales. La mente, en la que residen las ideologías, no se entiende en el sentido dualista mente/cuerpo sino como “una propiedad específica del cerebro-en-el-cuerpo" (van Dijk, 2000a, 33) según los postulados actuales de la neurociencia. La metáfora dominante cuando se habla de la mente (la de la computadora o del "procesamiento de información") no es del todo inexacta pero es incompleta, porque además de percibir, registrar, comprender, recordar, pensar y hablar la mente también tiene una dimensión social. "En síntesis, la mente, o la memoria, es un depósito de creencias, y al mismo tiempo se define por los mecanismos (procesos, estrategias, actividades mentales) que producen y procesan esas creencias" (ídem, 38).

Las creencias sociales o socioculturales de carácter general o abstracto, desligadas de un contexto, y compartidas con los demás miembros de nuestro grupo social se almacenan en la **memoria semántica o social**, a diferencia de las creencias sobre episodios concretos (hechos, eventos, situaciones, etc.) condicionados por un contexto, de los que hemos sido testigos o en los que nosotros mismos hemos participado, que se almacenan en la **memoria episódica o personal** (ídem, 51).[17] De manera que las ideologías constituyen un tipo de creencia sociocultural general (véase la Ilustración 2). Aunque cada persona puede presentar una versión personal, incompleta o incoherente de una ideología, filtrada por su experiencia personal, "tan pronto como hablamos de grupos y sus conocimientos o ideologías, abstraemos esas diferencias individuales" (idem, 50).

17 Los términos *memoria episódica* y *memoria semántica* designan "distinto tipo de procesos y representaciones mentales y sus funciones" y no necesariamente se corresponden con diferentes regiones del cerebro, aunque podrían hacerlo.

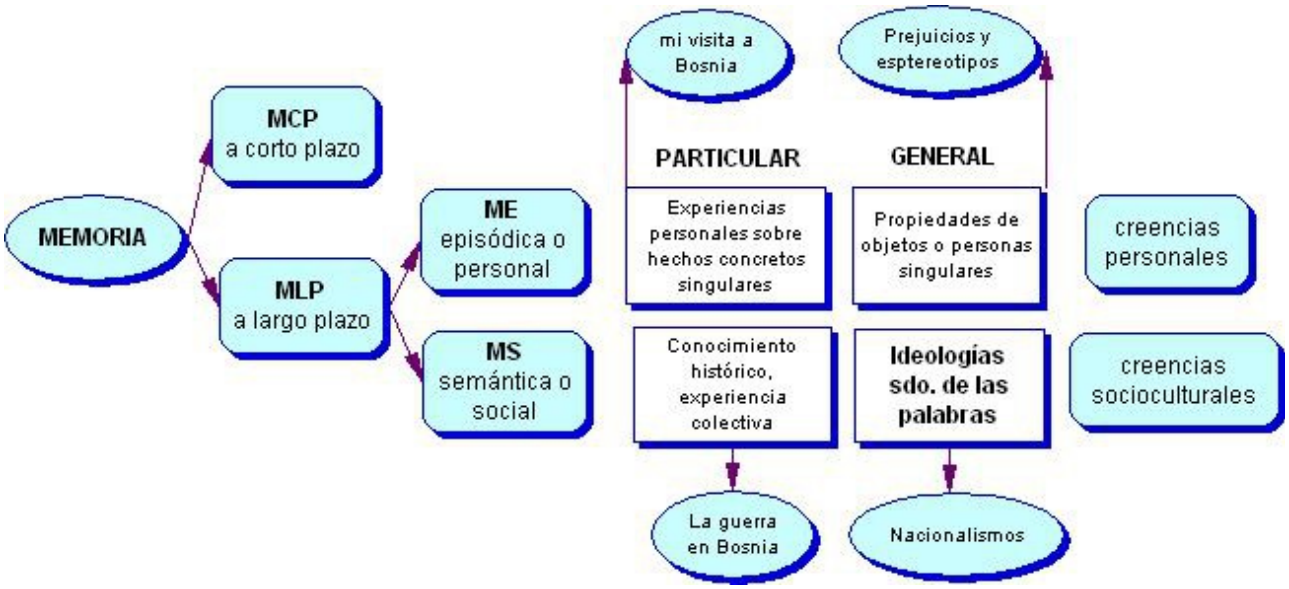


Ilustración 2: Ubicación de las ideologías en la organización de la memoria (elaboración propia en base a van Dijk 2000a)

Las creencias pueden representarse en forma simplificada como redes de proposiciones y los conjuntos de creencias, como las ideologías, como diferentes tipos de esquemas (*guiones, marcos, scenarios*, *mapas cognitivos*, etc.). Los estudios cognitivos suelen distinguir convencionalmente esquemas de objeto, de acontecimientos, de personas, de grupos, de rol, de interacción, narrativos, de orientación y otros (ídem, 80-81). Habitualmente ellos consisten en un número de categorías básicas dispuestas en cierto orden y jerarquía y un número variable de nodos terminales que representan categorías subordinadas. Los esquemas son representaciones de la organización lógica que puede tener en la mente nuestro conocimiento social y culturalmente compartido.[18]

Entre las creencias que integran las ideologías se encuentran también las actitudes y los valores. Las primeras son creencias evaluativas generales compartidas socialmente. Los segundos representan objetivos ideales por los cuales luchar reconocidos culturalmente que fundan un orden moral. Aunque los individuos pueden juzgarlos (actitud) como positivos o negativos y aceptarlos o rechazarlos.

Mientras que los esquemas descritos hasta aquí son de carácter social o cultural, las representaciones individuales e interpretaciones subjetivas de acontecimientos derivados de la experiencia personal conforman los que se denominan *modelos mentales*, de carácter personal. Los modelos mentales son la interfaz entre las representaciones sociales compartidas y las prácticas personales. La comprensión individual de un discurso conlleva la construcción de un modelo mental sobre su contenido. Al producir un discurso el modelo mental es el punto de partida que es expresado por el discurso. Del mismo modo las experiencias de la vida cotidiana conllevan la construcción de modelos mentales que incluyen la información sobre lo acontecido junto con información sobre el modo como ello se experimentó y la interpretación personal que se le dio. Estos *modelos de experiencia* son los que constituyen nuestra realidad y no los eventos mismos.

Los esquemas generales disponibles pueden ser “activados” y “aplicados” en situaciones específicas (ídem, 113). Por otra parte, algunos esquemas pueden ser abstraídos y generalizados para ser aplicados a situaciones diferentes a las que motivaron su construcción. Esto es lo que

18 Existe otro tipo de gráficos que pretenden representar las conexiones físicas entre neuronas, pero van Dijk no los considera en el texto citado.

ocurre con la abducción, las comparaciones y las metáforas (Lakoff y Johnson, 2007) como la que sostiene que LAS PERSONAS SON EMPRESAS, mencionada en la sección anterior.

Como los esquemas se usan para percibir el mundo, interpretarlo y actuar en él, adoptar la metáfora de que LAS PERSONAS SON EMPRESAS conduce a comportarse como una empresa y a interpretar las acciones de las demás personas del mismo modo. Esto incluye definir una misión, visión y un plan estratégico para la propia vida, relacionarse con otras personas en términos de clientes, proveedores, socios o competidores, considerar el propio nombre como una marca que puede ser posicionada frente a otras de formas más o menos convenientes, considerar las propias cualidades como ventajas competitivas o capital que puede ser acumulado, el tiempo que le dedicamos a otros como una inversión de la que cabe esperar algún beneficio, etc.

Los esquemas difieren en su distribución en las poblaciones: algunos son universales, otros idiosincráticos, y algunos son culturales. Los culturales no son ni exclusivos de ciertos individuos ni compartidos por todos los seres humanos, sino compartidos por miembros de sociedades particulares. La antropología cognitiva se ha ocupado de los esquemas culturales, de la parte cultural de la cognición. Gregory Bateson (1992) es considerado un precursor del concepto de *marco*. Clifford Geertz (1990) propuso entender la cultura como compuesta por estructuras similares a los esquemas:

> [...] para llegar así a una imagen más exacta del hombre, deseo proponer dos ideas: la primera es la de que la cultura se comprende mejor no como complejos de esquemas concretos de conducta -costumbres, usanzas, tradiciones, conjuntos de hábitos- como ha ocurrido en general hasta ahora, sino una serie de mecanismos de control- planes, recetas, fórmulas, reglas, instrucciones (lo que los ingenieros de computación llaman «programas»)- que gobiernan la conducta. La segunda idea es la de que el hombre es precisamente el animal que más depende de esos mecanismos de control extragenéticos, que están fuera de su piel, de esos programas culturales para ordenar su conducta (Geertz, 1990, 51).

Para Casson (1983, 429) los esquemas son "los bloques con los que se construye la cognición". Son abstracciones conceptuales que median entre los estímulos recibidos de los órganos sensoriales y las respuestas conductuales. Sirven de base a todo procesamiento humano de información, como la percepción, la comprensión, la categorización y el planeamiento, el reconocimiento y la evocación, la resolución de problemas y la toma de decisiones. Son estructuras de datos procesadoras de datos, a la vez que planes o pautas para la acción. Procesos activos cuya actividad primaria es la construcción de interpretaciones de la experiencia (ídem, 438). Para Rumelhart "hay esquemas para representar nuestro conocimiento acerca de todos los conceptos” (citado en Casson, 1983).

Según Rice (1980) se puede pensar un esquema como un patrón abstraído en el cual o sobre el cual se puede organizar la información, o como una especie de programa de análisis (sintáctico), al mismo tiempo estructura y proceso. Un conjunto de reglas o estrategias para imponer orden en la experiencia. En la percepción los esquemas tienen una función de asimilación: trabajan para reconocer y procesar los *inputs*. En la memoria proveen la organización para el almacenamiento de los recuerdos, y pueden reorganizar estos recuerdos ante nueva información o metas cambiantes. En la evocación los esquemas proveen las reglas para ordenar los recuerdos, y para determinar "lo que debe haber sido" ante cualquier laguna que se detecte.

Puede pensarse en la posibilidad de identificar el esquema cultural para el concepto de “desarrollo” en un grupo humano, como los trabajadores y funcionarios del Ministerio de Desarrollo Humano. Esos esquemas residirían en la *memoria institucional,*[19] entendida (por analogía con la memoria semántica) como el conjunto de estos esquemas que posee una institución para definir y tratar los problemas que son de su competencia, y de los cuales cada integrante del grupo tiene sus propia versión personal o *modelo mental*. Dadas las relaciones expresadas entre sociedad, cognición y discurso, el análisis de este último se constituye en una vía posible de acceso a las

19 Para la noción de “memoria institucional” véase Bertranou (2004) y Martinez Nogueira (2004).

estructuras cognitivas compartidas por el grupo.

Eso es precisamente lo que se intenta en este estudio a partir del análisis de los documentos y las entrevistas al personal del organismo mencionado. El conjunto de estos esquemas constituyen algo semejante a lo que van Dijk denomina *ideología*, en tanto sistema de ideas o creencias propias de un grupo. En este caso, se trata de un grupo profesional y las creencias se refieren a lo que es su tarea distintiva: trabajar por el desarrollo. Esta tarea se encara centralmente en el capítulo 7.

Para cerrar este capítulo, es importante que quede claro cómo se articulan en este trabajo los conceptos de modo de regulación, gubernamentalidad y esquemas mentales. Si bien proceden de diferentes enfoques teóricos que difícilmente podrían reducirse entre sí completamente, aquí concurren en forma solidaria y complementaria para explicar cómo se articula el cambio en las estructuras sociales con el cambio en las conductas de los actores sociales. Esto es posible porque los tres se refieren a los modos de regulación o gobierno de la conducta de los individuos en un momento dado de una sociedad determinada.

Se ha visto que un modo de regulación incluye los principios por los cuales se regulan los comportamientos de los actores económicos, y que ellos incluyen leyes y reglamentos explícitos, así como condicionamientos o limitantes externos y normas implícitas, como “costumbres y disposiciones” de los individuos, de manera tal que se asegure la reproducción del sistema. Tales normas y disposiciones internalizadas o “incorporadas” (como diría Bourdieu), son esquemas mentales, mediante los cuales los individuos interpretan el mundo y orientan su conducta.

¿Y cómo es posible que muchas personas y grupos sociales enteros lleguen a mutar sus esquemas mentales en forma similar o complementaria sin que exista una voluntad superior que deliberadamente y en forma planificada oriente semejante proceso?. A través de las tecnologías de gobierno y las tecnologías del yo que van modelando un determinado tipo de subjetividad propio de la época, en la medida en que todas las personas de una sociedad dada son sometidas a tratamientos similares en las instituciones de dicha sociedad por sus agentes: maestros, médicos, psicólogos, coaches, trabajadores sociales, medios de comunicación, publicidad, policía, etc. La manera de gobernar (regular) la conducta de un tipo específico de sujeto en un momento dado de una sociedad determinada es lo que Foucault llama gubernamentalidad.

Así se ve que mientras que la teoría de la regulación focaliza su atención en las estructuras macroeconómicas, supone la existencia de sujetos “sintonizados” con dichas estructuras. La sintonización se da a través de los esquemas mentales y culturales compartidos. La manera en que estos llegan a ser incorporados por los individuos es a través de las tecnologías del yo y de gobierno correspondientes al tipo de gubernamentalidad de la sociedad considerada. Por lo tanto, la gubernamentalidad es la forma de “regular” la conducta de los individuos a través los tipos de esquemas mentales que resultan compatibles con las macroestructuras económicas y sociales vigentes. Pero este proceso no es determinista ni está comandado por una voluntad superior que sigue un plan maquiavélico. Constituye un emergente de la interacción social, siempre conflictiva, con resultados siempre imperfectos y contradictorios y que resulta en ajustes mutuos siempre precarios y transitorios.

El próximo capítulo trata sobre el último de los grandes cambios en el modo de regulación: el pasaje del fordismo al posfordismo. La crisis del primero se tradujo en una serie de reformas tendientes a establecer una nueva forma de regulación: reformas económicas, reforma del Estado y un nuevo tipo de políticas sociales basadas en la noción de Desarrollo Humano. Tal es el contexto histórico en el que surgieron y al que responden los programas que son objeto de análisis.

Capítulo 3. El contexto de la problemática

Este capítulo expone el contexto histórico en el que surgieron los programas analizados. Pero esa exposición no se hará meramente como quien mira el diario del día de su nacimiento para saber qué otros eventos ocurrieron en la misma fecha. Se hará referencia fundamentalmente a hechos y procesos *efectivamente vinculados*, aun cuando en las primeras páginas el lector tenga la sensación de encontrarse muy lejos de la Provincia de Buenos Aires y del tema de este trabajo.

Los programas analizados responden todos a un mismo enfoque de políticas públicas que no ha sufrido grandes cambios a lo largo del período de estudio, por lo que se aprecia mejor cuando se lo contrasta con el enfoque al que sustituyó. Hacer esta comparación obliga a remontarse a la década del setenta y a otras latitudes, pues se trata de un cambio del tipo que Hall llama paradigmático, incluyendo una serie de transformaciones políticas muy profundas a la vez que de alcance mundial y de larga duración. La comparación se hará en forma sintética y esquemática, explicando sólo lo necesario a los fines de comprender lo que sigue, pues el foco de este trabajo no está en el cambio mencionado sino en las características de diseño de los programas provinciales seleccionados.

El contexto inmediato es el de la Reforma del Estado Provincial durante la década del noventa. Pero esta reforma se realizó siguiendo lineamientos, modelos y doctrinas generados en las dos décadas anteriores a raíz de una crisis sistémica mundial que obligó a buscar nuevas maneras de producir, de administrar la producción y las empresas, y finalmente nuevas maneras de administrar un nuevo tipo de Estado, con nuevos roles, en un mundo globalizado con mercados abiertos. El capítulo trata entonces de dichos cambios, siempre mostrando las conexiones efectivas y eficientes entre los hechos en vez de sólo suponer una “influencia” indeterminada, aunque sin implicar causalidad. Se trata en cambio de conocer la génesis del objeto de estudio, como se indicó en el capítulo anterior.

A tal fin se comienza por describir la crisis del fordismo como modo de regulación predominante hasta fines de los años setenta. Luego se verá la secuencia de eventos que condujeron a los procesos de Reforma del Estado enfocando lo ocurrido en América Latina y enfatizando las políticas y modelos que orientaron las reformas. Esto conducirá a comentar el rol que tuvieron en este proceso la crisis de la deuda externa latinoamericana, el Consenso de Washington, el Caracazo y los estallidos sociales. Todo ello en el mismo año en que caía el muro de Berlin, el PNUD publicaba el primer Informe Mundial de Desarrollo Humano y el exitismo de Fukuyama sobre el fin de la historia coexistía con el temor de los organismos internacionales a que fracasen las reformas económicas en la región. Un producto de ese contexto es el Gerenciamiento Social, modelo que inspiró el diseño de los programas sociales examinados en el capítulo 5.

Este viaje en el tiempo se ha programado en escalas. La primera (sección 3.1) va desde la crisis del fordismo en la década del 70 hasta el surgimiento y difusión de la Nueva Gestión Pública a fines de los ochenta. La segunda (sección 3.2) expone la agenda de las reformas económicas y la agenda de la reforma social (1989 a 1995). La última (sección 3.3) relata la instalación en la Provincia de Buenos Aires de las políticas y modelos vistos en la sección anterior, desde 1996 hasta el fin del período que abarca el estudio, y que coincide con el fin de la gestión del Gobernador Felipe Solá.

3.1. De la crisis del fordismo a la Nueva Gestión Pública

La crisis del modo de regulación fordista comenzó a fines de los años setenta. El 8 y 9 de junio de 1980 el entonces “Grupo de los 7” países más industrializados (abreviado *G-7*, hoy *G-8*, desde la inclusión de Rusia) realizó su periódica Cumbre, esta vez en Venecia. Lipietz (1994, 12) asegura que en esa reunión,

> [...] se llega a un consenso acerca de que el fordismo estaba acabado, de que, en nombre de la lucha contra la inflación - que era la forma de expresión de la caída de la tasa de beneficio- la única solución era romper la vieja rigidez. Las palabras «romper la vieja rigidez» son expresión del fin del fordismo, la señal oficial de su fin.

El paradigma tecnológico compatible con la flexibilización se puede describir como *taylorismo + mecanización + robotización*. El modo de regulación correspondiente hubo de desmontar las instituciones anteriores como la negociación colectiva y el Estado de Bienestar. La nueva política recibió el nombre de *monetarismo,* perteneciente a la producción teórica de la Escuela de Chicago.

El consumo en masa fue sustituido por el consumo diferenciado. En consecuencia la producción de bienes estandarizados, dio lugar a la producción de bienes diferenciados destinados a los diversos segmentos de mercado (*targets*). Esto es técnicamente facilitado por la adopción de máquinas flexibles y de una relación salarial igualmente flexible. Requiere además de la realización de estudios de mercado, a fin de identificar las preferencias de segmentos específicos y así poder diseñar productos especialmente orientados a ellos. El conjunto de los cambios enumerados constituyeron una nueva articulación de modo de regulación y régimen de acumulación, que Lipietz propone denominar **neotaylorismo** o **neofordismo**, en consideración a que sólo agrega la robotización sin modificar el paradigma tecnológico.

La otra vía para salir de la crisis del fordismo fue, precisamente, modificar el paradigma tecnológico (el taylorismo) reconstituyendo la unidad entre trabajo manual e intelectual, permitiendo a los trabajadores tener control del proceso productivo y realizar innovaciones. Obteniendo, en una palabra, el *compromiso* de los trabajadores en la lucha por el aumento de la productividad y la calidad mediante su *implicación responsable* en el proceso productivo. Para ello se implementaron técnicas como los círculos de calidad y productividad, la rotación de tareas, o la polivalencia funcional de los trabajadores, así como distinto tipo de incentivos. Lipietz identifica diferentes variantes de esta vía de salida del fordismo, según el nivel al que se realiza la negociación de la implicación obrera (a nivel de fábrica, de rama o de la sociedad en general). Ello da lugar a las variantes denominadas *toyotismo*[1] y *kalmarismo*, y a una tercera a la que no asigna una denominación especial (Lipietz, 1994, 20-21).

De modo que la salida del fordismo no fue idéntica en todo el mundo. Coexisten alternativas basadas en diferentes combinaciones de dos estrategias básicas: flexibilidad e involucramiento. Es importante resaltar esta diversidad, porque algunos autores sostuvieron tempranamente la existencia de una único RA-MR, al que denominaron *especialización flexible* (Piore y Sabel, 1984; Sabel, 1989; Saba, 2000). Todavía en 1998 David Harvey expresaba la incertidumbre y la necesidad de juzgar con prudencia el escenario resultante de la crisis del fordismo, a pesar de mostrar su inclinación a adoptar la hipótesis de la acumulación flexible:

> La fragmentación de este sistema desde 1973 ha inaugurado un período de cambios rápidos, de flujo e incertidumbre. **No está en modo alguno claro** si los nuevos sistemas de producción y comercialización, caracterizados por procesos y mercados laborales más flexibles, movilidad geográfica y rápidos desplazamientos en las prácticas de consumo responden al título de un nuevo régimen de acumulación, y si el renacimiento de la iniciativa empresaria y del neo-conservadurismo, junto con el giro cultural hacia el posmodernismo, responden al título de un nuevo modo de regulación. Siempre existe el riesgo de confundir lo transitorio y lo efímero con transformaciones más fundamentales en la vida económico-política (Harvey, 1998, 146. Negritas agregadas).

Aquí interesa comparar el conjunto de estas nuevas estrategias con las que fueron típicas del fordismo para destacar los cambios producidos en el modo de regulación a partir de mediados de los años 70. Se verá más abajo que cambios concomitantes se produjeron en las teorías sobre administración de empresas, alcanzando finalmente a la administración pública. De las innovaciones mencionadas merecen destacarse como relevantes para el presente análisis las siguientes:

---

1 Para una descripción detallada del toyotismo véase Monden (2001) y Coriat (1992). Para una descripción más detallada de los diferentes modelos posfordistas véase Lipietz (1994) y Boyer (1994).

Segmentación del mercado de trabajo: En busca de mayor flexiblización se recurrió a la subcontratación, la tercerización, los sistemas laborales familiares y domésticos, el trabajo a tiempo parcial, el trabajo a domicilio, a destajo y la producción de series pequeñas. Todo ello simultáneamente, porque también se segmentó el mercado de trabajo. Existe una gran diversidad de situaciones y el panorama no es igual en todas las ramas y sectores productivos (véase la Ilustración 1). En algunos sectores persiste un núcleo reducido de trabajadores protegidos con un contrato laboral rígido, mientras que las partes del proceso productivo tercerizadas son realizadas por trabajadores autónomos a destajo, a domicilio, a tiempo parcial o por pymes familiares o asociativas que pueden contar o no con personal con contratos flexibles de diverso tipo.

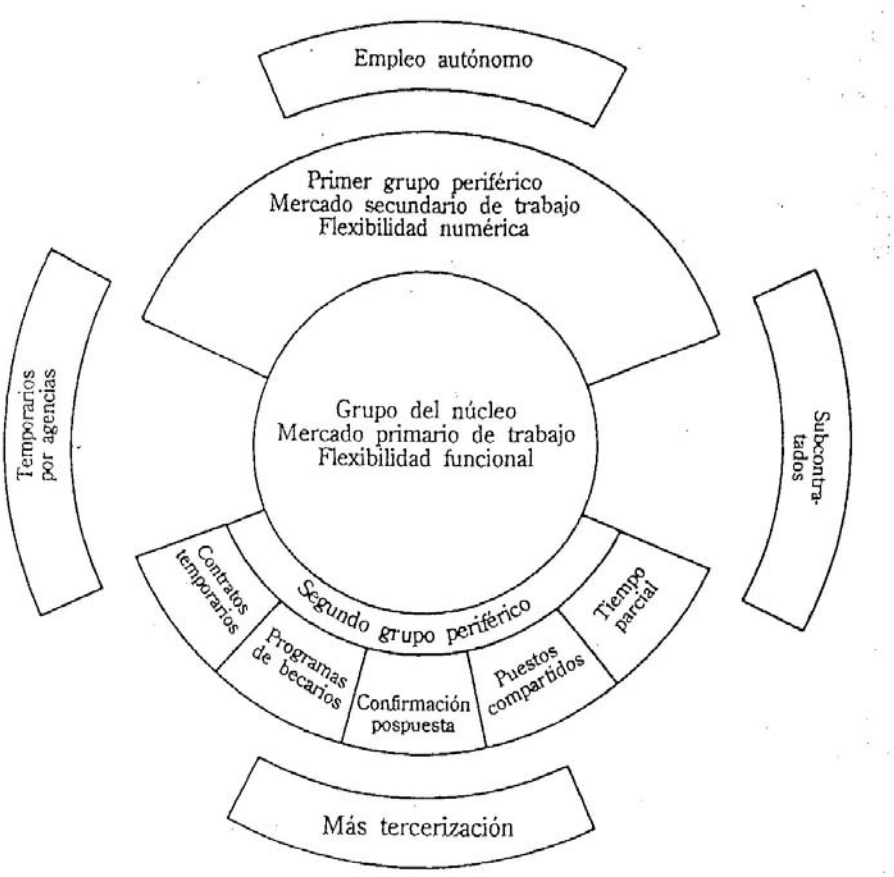


Ilustración 1: Estructuras del mercado de trabajo bajo las condiciones de la acumulación flexible (Fuente: Curson, Chris (ed.) Flexible patterns of work. Tomado de Harvey, 1998, 174)

Tercerización de la producción: Las empresas descentralizan su producción tercerizándola y se quedan con "el corazón del negocio" (*core business*). Mediante esta estrategia (Coriat, 1997) se evitan algunos riesgos y se bajan costos induciendo a las pymes contratistas a competir entre sí hasta la sobreexplotación. Esto se relaciona con el siguiente punto.

El valor de la información: con la mundialización e informatización de las operaciones financieras, la extensión de las redes y el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales las 24 hs., el acceso a y el procesamiento de información precisa, actualizada al día o al minuto se ha convertido en una mercancía de altísimo valor. "El acento puesto en la información también ha engendrado un vasto conjunto de servicios empresarios y de consultorías de alta especialización, capaces de proporcionar la información al minuto sobre las tendencias del mercado y los análisis de datos instantáneos" (Harvey, 183).

Esta situación también ha dado lugar al desarrollo de instrumentos de análisis como el *panel de control o tablero de comando*, que permite a un empresario o gerente monitorear el

funcionamiento de su empresa o de un mercado al instante, en base a un conjunto de indicadores seleccionados. Asimismo ha dado lugar al crecimiento de los servicios a la producción[2], entre los que se cuentan las consultoras que ofrecen servicios de información, no sólo a las empresas, sino también al Estado.

Concentración y rol de las Pymes: Se observan dos tendencias opuestas: por un lado se aceleraron las fusiones de grandes empresas aumentando la concentración; por otra parte

> [...] también florecieron las pequeñas empresas, las estructuras organizativas patriarcales y artesanales. Hasta el empleo autónomo, que venía declinando de manera constante en los Estados Unidos desde 1950 [...] tuvo un resurgimiento sustancial después de 1972, expandiéndose en más del 25% en menos de una década (Harvey, 1998, 182).

La gran empresa fordista integrada vertical y horizontalmente es reemplazada por empresas descentralizadas, especializadas en una actividad que constituye el núcleo de su negocio (su *core business*), articuladas con una red de proveedores y contratistas en los que descentralizan numerosas actividades secundarias. Una estrategia con variantes conocidas como tercerización, externalización o *outsourcing*. Además las grandes empresas también se descentralizan en el sentido de que localizan numerosos establecimientos en diferentes países (*offshoring*), en busca de mejor calidad de la mano de obra y condiciones más liberales en términos de regímenes fiscales, de protección del trabajo, etc. Mediante esta estrategia (Coriat, 1997) se evitan riesgos y se bajan costos induciendo a las pymes contratistas y a los países anfitriones a competir entre sí.

Benjamín Coriat llama la atención sobre la correspondencia entre las características del nuevo paradigma tecnológico y las de los nuevos **modelos de organización de empresa.**[3] Coriat periodizó el proceso de internacionalización de los mercados a lo largo del siglo XX en tres etapas, a las que denominó *internacionalización, mundialización* y *globalización.* A cada una de ellas le correspondió un tipo de tecnología, una forma de organización del trabajo y un modelo de firma. Lo que él mismo denomina “el modelo 3 x 3” (Coriat, 1997, 41. Véase la Tabla 2).

A la etapa de la *internacionalización* corresponde la *mecanización rígida* en el eje de las tecnologías, destacándose la línea de montaje, la segmentación, simplificación y estandarización de la “única mejor manera” de hacer las cosas (*one best way*), orientadas a la producción en grandes series de bienes uniformes, indiferenciados, a fin de alcanzar economías de escala. La estructura organizativa de la firma adecuada a este sistema fue la gran empresa integrada vertical y horizontalmente, cuyo paradigma para Alfred Chandler fue General Motors, en tanto para Coriat (1997, 47) lo fue Ford.

Según el neoinstitucionalista Ronald H. Coase, la gran empresa fordista era eficaz porque permitía bajar los costos de transacción y los derechos de propiedad, al reducir el volumen de materias primas y servicios que deben ser adquiridos en el mercado (Coriat, p. 48). Es por eso que para Coriat “Ford es Coase a la décima potencia”. Prefería tener sus propios bosques, trenes y barcos, antes que tener que pasar por el mercado, salvo para vender sus autos. De esta manera la gran firma integrada *internalizaba* todas las etapas posibles del proceso productivo y de la distribución.

La *mundialización* es la etapa que abarca las décadas de 1960 y 1970, cuando se produce la introducción de las computadoras en las fábricas en algunas industrias. Pero no todavía como parte del proceso productivo mismo, sino como medios de registro y procesamiento de información. Con la adopción de las computadoras se difunde el *enfoque sistémico*, del cual es un emergente la escuela sueca de organización del trabajo, llamada *escuela sociotécnica*, que

---

2 Los servicios a la producción son servicios para las empresas que las eximen de tener que contar con un departamento de servicios propio. Entre ellos se cuentan los servicios de transporte, transferencia de fondos, seguros, comunicaciones, servicios legales, innovaciones, desarrollo, administración, limpieza, contratación de personal, tecnología de producción, mantenimiento, distribución, almacenamiento y seguridad.

3 La Tabla 1 resume los principales cambios producidos en el pasaje del fordismo a los nuevos modelos de desarrollo.

sustituye al obrero individual taylorista por pequeños grupos de trabajo multifuncionales cooperativos, capacitados para gestionar en forma grupal y semiautónoma una producción diferenciada y para montar productos alternativos.

La etapa de *globalización* se inicia a partir de los años 80 con la adopción de la *automatización flexible o programable* y el uso masivo de tecnología informática aplicada al proceso productivo mismo. Este cambio tiene un alcance diferente en las distintas ramas, pero se presenta en todas, incluso en las más tradicionales como la textil, que adopta cortadoras láser.

Tabla 1: Cambios operados tras la crisis del fordismo en aspectos seleccionados del modelo de desarrollo. Elaboración propia en base a Coriat (1997) y Harvey (1998).

Cambios en	Fordismo	Nuevos modelos de desarrollo
Mercados	Mercados internos (nacionales) únicos	Mercados internacionales e internos segmentados
Libertad de comercio	Mercados nacionales cerrados, protegidos	Mercados abiertos, liberalización del comercio internacional
Paradigma tecnológico	Taylorismo: profundización de la división del trabajo, gran número de puestos y roles, tareas estandarizadas en movimientos simples repetitivos, controlados por las máquinas.	Implicación responsable negociada: autonomía e iniciativa del trabajador para controlar el proceso de trabajo e innovar en busca de mayor calidad y productividad. Rotación de tareas, polivalencia funcional.
	Producción en masa de bienes estandarizados no diferenciados, consumo en masa	Producción diferenciada orientada a diferentes *targets* o segmentos de mercado
RA: Norma de consumo	Consumo de masas	Consumos diferenciados (de élite, etc.)
Mercado de trabajo	Pleno empleo	Altos niveles de desempleo estructural
Modo de regulación	keynesianismo	monetarismo
	Contrato laboral rígido, convenios colectivos de trabajo, estabilidad y protección laboral	Flexibilidad laboral, contratos temporarios o de tiempo parcial, disminución o desaparición de la protección laboral, segmentación del mercado de trabajo (ver Ilustración 5)
	Sindicatos poderosos	Sindicatos debilitados
	Estado de bienestar, interviene en la economía como empresario y mediante reglamentaciones para corregir los errores del mercado	Nuevo rol del Estado, subsidiario, privatización de empresas públicas, tercerización de servicios públicos, desregulación (flexibilización de las reglamentaciones)

En un movimiento inverso al del fordismo, la firma actual *externaliza* gran parte del proceso productivo y de la gestión administrativa, quedándose sólo a cargo del *corazón* o *núcleo* del negocio, aquello que es su *saber-hacer* específico (Coriat, 1997, 49). Esta estrategia es referida como *descentralización, fragmentación, desintegración, tercerización*[4] *o externalización*.

4 Es importante no caer en la confusión corriente entre *tercerización* y *terciarización*. La primera expresión se refiere a la fragmentación y distribución de las tareas que realiza originalmente una única empresa en un cierto número de empresas contratistas (*terceros*), generalmente pero no necesariamente de menor tamaño que la empresa original. Por ej. una empresa automotriz puede encargar a una pyme metalmecánica la fabricación de ciertas piezas para sus automóviles, a un taller encargarle que los pinte,

Tabla 2: El modelo 3 x 3: correspondencia de los paradigmas tecnológicos, las formas de organización del trabajo y los modelos de firma en las tres etapas de la internacionalización de los mercados (Elaboración propia en base a Coriat, 1997).

Años	Etapa	Eje tecnologías	Eje Org. del Trabajo	Eje modelo de firma
Hasta fin de la IIGM	Internacio-nalización	Mecanización rígida	Taylorismo y fordismo. Trabajo parcelado, repetitivo, con tiempos y movimientos pautados para maximizar la productividad del puesto de trabajo individual	Americano: Firmas gigantes totalmente integradas en busca de economías de escala. Ej. Ford y General Motors
60´s y 70´s	Mundializa-ción	Introducción de las computadoras para registro y procesamiento de información	Escuela sociotécnica sueca o sistémica. Pequeños grupos polivalentes. Trabajo en equipos cooperativos	
80´s hasta hoy	Globaliza-ción	Informatización y automatización flexible o programable de la producción	Escuela japonesa: basada en el *chido-ka* y el *just-in-time*. Grupos multifuncionales y círculos de calidad. Re-integración del trabajo manual e intelectual. Implicación negociada	Japonés: se queda con el *core* del negocio y externaliza el resto del proceso y tareas (tercerización)

Como cabe imaginar, una producción más flexible y empresas descentralizadas no se administran eficazmente mediante los antiguos rígidos métodos burocráticos. La grandes empresas-red requieren de gran conectividad a las redes de telecomunicaciones y de información a fin de monitorear sus procesos productivos en tiempo real y gestionar el flujo de la demanda. Con la mundialización e informatización de las operaciones financieras, la extensión de las redes y el funcionamiento de los mercados financieros y de capitales las 24 hs., el acceso a y el procesamiento de información precisa y oportuna, actualizada al día o al minuto se ha convertido en una mercancía de altísimo valor (Harvey, 1988, 183).

En estas condiciones se desarrollaron nuevas tecnologías de gestión ágiles y flexibles e instrumentos de análisis eficaces para permitir a los empresarios o gerentes monitorear el funcionamiento de las empresas y de los mercados al instante, en base a un conjunto de indicadores seleccionados.[5] Asimismo se han multiplicado los servicios a la producción[6], entre los que se cuentan distintos tipos de consultoras. El conjunto de todos estos cambios fue dando

---

al tiempo que contrata una empresa de limpieza para la higiene de sus instalaciones, a un estudio contable para que haga la liquidación de sueldos y a una empresa de transporte para que lleve su producción hasta los concesionarios.

La *terciarización*, en cambio, se refiere al crecimiento del *sector terciario* de la economía (básicamente los servicios financieros, de transporte, comunicaciones, etc.) a expensas de los sectores primario (materias primas, *commodities*, en general producción agropecuaria con escaso valor agregado) y secundario (industrias o sector manufacturero), al punto de llegar a superarlos como responsable de la mayor parte del producto bruto interno de un país o región.

5 Así, por ej el “panel de control” o “tablero de comando”.

6 Los servicios a la producción a las empresas las eximen de tener que contar con un departamento de servicios propio. Entre ellos se cuentan los servicios de transporte, transferencia de fondos, seguros, comunicaciones, servicios legales, innovaciones, desarrollo de producto, estrategia, marketing, publicidad, administración, limpieza, contratación de personal, tecnología de producción, mantenimiento, distribución, almacenamiento y seguridad, etc..

forma a un nuevo paradigma de administración de empresas, más adecuado a la nueva situación, al que el gurú Peter Ferdinand Drucker, conocido como “el padre de la administración”, denominó sucesivamente de varias maneras: “gestión por objetivos” o “gestión orientada a resultados” (Drucker, 1964), “gestión en tiempos turbulentos” (Drucker, 1980), “management del futuro" (Drucker, 1992), y “gerencia del siglo XXI" (Drucker,1999). En la literatura en castellano también este enfoque es identificado por la palabra inglesa “management”, por oposición a la antigua “administración”.

Estos nuevos modelos de administración de empresas no tardaron en ser recomendados para la administración del Estado. Ya en 1989 Bernardo Kliksberg,[7] lo hacía en su libro “Gerencia pública en tiempos de incertidumbre”, basándose en los desarrollos recientes de las escuelas de negocios de los EEUU: “Cabe citar la investigación de John P. Kotter, titular de la cátedra de comportamiento organizacional, de la Universidad de Harvard, los estudios del grupo consultor McKinsey y los de Mintzberg (1973) en el Canadá” (Kliksberg, 1989e, 38).

Los estudios del grupo McKinsey a los que hace referencia son los expuestos en el libro “En busca de la excelencia: Experiencias de las empresas mejor gerenciadas de los Estados Unidos”, de Tom Peters y Robert H. Waterman (1984). El estudio de Kotter (1982) se publicó en la Harvard Business Review con el título “What Effective General Managers Really Do”. El otro libro citado por Kliksberg es “The nature of managerial work”, de Henry Mintzberg (1973), profesor de la cátedra Cleghorn de Estudios de Gestión en la Universidad McGill en Canadá.[8]

Según Kliksberg estos trabajos se basan en el estudio de lo que hacen los gerentes de grandes empresas considerados “exitosos” con el fin de descubrir el secreto de su éxito para que otros puedan alcanzarlo igualmente. Sin embargo Kliksberg no define lo que estos estudios entienden por “éxito” en el campo de la gestión empresarial, ni si el mismo criterio de éxito es aplicable a la administración del Estado. Tampoco explicita cómo se reconoce un gerente exitoso ni los indicadores utilizados para la selección de los casos que son objeto de observación y análisis o los criterios para la selección de las variables consideradas, la principal de las cuales es el uso del tiempo. Finalmente, Kliksberg concluye que lo que las conductas observadas en los sujetos estudiados son la *causa* de su éxito, y de ello deriva sus recomendaciones para la reforma de la administración pública en América Latina.

Cabe aclarar empero que la adopción del “nuevo paradigma” de gestión empresarial como modelo para la administración pública fue un fenómeno de alcance mundial. En 1992 David Osborne[9] y Ted Gaebler publicaron su libro “La reinvención del gobierno. Cómo el espíritu empresarial está transformando al sector público". En la primera página agradecen a quienes fueron su fuente de inspiración:

> Tal vez el pensador más influyente , individualmente considerado, haya sido Peter Drucker. Su libro titulado *The age of discontinuity,* publicado en 1968, ofrecía un profético análisis de la bancarrota del gobierno burocrático. Sus conceptos básicos, repetidos a lo largo de los años en otros libros y ensayos, produjeron un enorme impacto, no sólo en nosotros, sino también en muchos de los empresarios públicos, acerca de a quién escribimos y de quién hemos aprendido. Reconocemos también importantes deudas intelectuales para con Robert Reich, Tom Peters, Robert Waterman y Alvin Toffler. (Osborne y Gaebler, 1994, 11).

Como se ve, compartían su deuda con Kliksberg. Los autores sostenían que se vivía una época de cambios profundos equivalente a la de la revolución industrial:

> La última vez que “reinventamos” nuestros gobiernos fue en las primeras décadas del siglo XX,

7 Bernardo Kliksberg ostenta, entre otros títulos, los de Lic. y Dr. en Administración y Dr. en Cencias Económicas. Fue asesor y consultor de la ONU, OIT, ILPES-CEPAL, PNUD, BID y otros organismos internacionales. En 1989 dirigía el Programa Regional de las Naciones Unidas de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, que asistía técnicamente al CLAD y a los gobiernos de América Latina.

8 En la misma universidad se desempeñaba el epistemólogo argentino Mario Bunge, a quien Kliskberg también cita con frecuencia.

9 David Osborne es socio de la consultora The Public Strategies Group (véase su CV breve en el sitio web de la misma: http://www.psg.us/team/teambios/davidbio.html . Accedido: 13/08/2012).

> aproximadamente de 1900 a 1940. Lo hicimos durante la Era de Progreso y el *New Deal,* para hacer frente al surgimiento de una nueva economía industrial, que creó nuevos y grandes problemas, así como nuevas y grandes oportunidades en la vida norteamericana. Hoy el mundo vuelve a estar en movimiento. El surgimiento de una economía global posindustrial y basada en el conocimiento, ha minado las antiguas realidades en todo el mundo y ha creado magníficas oportunidades y temibles problemas. (ídem 16).

Con acierto señalan que los cambios no son sólo tecnológicos ni internos sino también económicos y políticos y de alcance mundial:

> Se aproxima el milenio y todo cambia a nuestro alrededor. Europa Oriental es libre; el Imperio Soviético se disuelve; la Guerra Fría ha terminado. Europa Occidental se encamina hacia la unión económica. Asia es el nuevo centro del poder económico global. Desde Polonia a Sudáfrica la democracia está en marcha. (ídem).

Se proponen suministar “algo así como un mapa” sobre “una manera radicalmente distinta de conducir los negocios públicos” (ídem 17). La frase constituye un verdadero juego de palabras en inglés, dado que la expresión “public business” puede traducirse ya como “asuntos públicos” ya como “negocios públicos”. El sentido común indicaría la primera traducción como la más adecuada, sin embargo la segunda cobra pleno sentido desde el momento en que los autores proponen “una revolución global de corte empresarial” (ídem 440) en la gestión pública que consiste precisamente en administrar el Estado como una empresa, buscando mayor eficiencia, productividad y beneficios. Proponen lo que ellos mismos llaman un “gobierno empresarial” (ídem 20), por lo cual el juego de palabras significa “administrar los asuntos públicos como negocios”. Proporcionan una extensa serie de experiencias de municipios, escuelas y otros organismos estatales que ya estaban funcionando de este modo. Sus conclusiones son presentadas como lecciones extraídas de esas experiencias y las resumen en diez puntos, a los que dedican sendos capítulos. Ellos son:

1. Gobierno catalizador: mejor llevar el timón que remar. El *core business* del gobierno es conducir, dirigir. No se puede estar en el timón y remando al mismo tiempo.
2. Gobierno propiedad de la comunidad: mejor facultar que intervenir directamente.
3. Gobierno competitivo: el gobierno debe estimular la competencia de distintas agencias del Estado entre sí y con prestadores privados (por ej. entre instituciones educativas, de salud, de seguridad o correo postal), ofreciendo mejores servicios para atraer a los clientes, como en un mercado (ciudadanos, ver punto 6).
4. Gobierno inspirado por objetivos en vez de por reglas. "El presupuesto debe estar guiado por la misión" (pag. 174). Este método se conoce como “presupuestación por objetivos”.
5. Gobierno orientado a resultados: se debe financiar el producto y medir los resultados (*outcomes*) en vez del gasto (*input*).
6. Gobierno centrado en el cliente: los ciudadanos son considerados clientes y se debe satisfacer sus necesidades antes que las de la burocracia estatal.
7. Gobierno rentable: ganar dinero en lugar de gastar. No se refiere a la recaudación fiscal sino a obtención de ingresos por ej. por la venta de servicios estatales o de publicidad para poder financiarlos. El gobierno es visto básicamente como un productor y vendedor de servicios para un mercado formado por ciudadanos clientes.
8. Gobierno previsor: más vale prevenir que curar.
9. Gobierno descentralizado: pasar de la jerarquía a la participación y el trabajo en equipo.
10. Gobierno orientado al mercado: provocar el cambio a través del mercado. El mercado es el mecanismo más eficaz para distribuir recursos y su forma de funcionamiento se constituye en modelo para la acción de gobierno. Se prefieren los mecanismos de mercado a los mecanismos burocráticos.

Para aquellos que confundan esta receta con el viejo apotegma liberal de “achicar el

Estado para agrandar la Nación", o que vean en ella la "retirada del Estado" o la propuesta de un "Estado desertor", los autores aclaran:

> […] el problema fundamental con el que hoy nos enfrentamos no es el de demasiado o demasiado poco gobierno. […] Nuestro problema fundamental es que tenemos *la clase errónea de gobierno.* No se trata de que necesitemos más o menos gobierno, sino de que necesitamos un gobierno *mejor.* Para ser más precisos, necesitamos mejor gestión de gobierno.
>
> La gestión de gobierno es el proceso por el cual solucionamos colectivamente nuestros problemas y satisfacemos las necesidades de la sociedad. El gobierno es el instrumento que utilizamos para ello. El instrumento está obsoleto. El proceso de invención ha comenzado. (ídem, 54. Cursivas en el original).

El 3 de marzo de 1993 el Presidente de los EEUU Bill Clinton anunció la creación del Comité Interministerial (*task force*) "National Partnership for Reinventing Government" (NPR)[10] para la reforma de la administración pública, con el fin de crear "un gobierno que trabaje mejor, cueste menos y obtenga los resultados que le importan a los estadounidenses". El Comité funcionó bajo la dirección del vicepresidente Al Gore, y Osborne fue el responsable de la redacción del informe final, presentado en septiembre del mismo año con 384 recomendaciones basadas en cuatro principios: poner a los consumidores primero, reducir los trámites burocráticos, empoderar a los empleados públicos para que obtengan resultados y limitarse a lo básico (*core business*). No todas las recomendaciones se pusieron en práctica debido a ciertas resistencias del Congreso. Sin embargo la experiencia sirvió de referente para las propuestas de reforma del Estado en otros países y el libro de Osborne y Gaebler se convirtió en un clásico de la Nueva Gestión Pública.[11]

3.1.1. Características de la Nueva Gestión Pública

El modelo de la Nueva Gestión Pública (NGP), Nueva Gerencia Pública, New Public Management o Gestión por Resultados, comenzó a desarrollarse en países de la OCDE (Inglaterra,[12] Australia, Nueva Zelanda,[13] Canadá) en los años ochenta antes de ser adoptado con fervor por el gobierno de Clinton. La NGP no constituye un cuerpo de ideas completamente uniforme, consistentes y coherentes entre sí. Diversos autores (Ramió Matas, 2001; Rusailh, 2005; Ormond y Löffler,1999) diferencian en su seno dos grandes grupos: las corrientes "neoempresariales" y las "neopúblicas". Las primeras promueven:

- el énfasis en la economía, la eficacia y la eficiencia de los aparatos públicos,
- la clientelización de los ciudadanos[14],
- las privatizaciones y la comercialización de empresas públicas,
- la contratación externa, los *vouchers* y la expansión del cobro por servicios a los usuarios para el recupero de costos,
- la desregulación,

10 Antes denominado National Performance Review.

11 La biblioteca del Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP) lo cuenta en su patrimonio.

12 Sobre la introducción del modelo empresarial de gestión pública en Inglaterra véase du Gay (2003). Este autor destaca que la reforma en ese país fue presentada como un "cambio cultural". Entre 2002 y 2004 muchos nombres de cursos de capacitación del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) terminaban con la expresión "para el cambio cultural".

13 Nueva Zelanda fue el país que llevó más a fondo la implantación de la NGP. Lo hizo bajo la gestión de Ruth Richardson como ministra de Economía. Richardson visitó en varias ocasiones la Argentina y en 1995 cuando el Jefe de Gabinete Eduardo Bauzá preparaba el proceso de reforma del Estado argentino, Richardson le fue expresamente recomendada como asesora por Banco Mundial donde la consideraban la persona "más autorizada del mundo en materia de reformas" (véase http://www.lanacion.com.ar/170847-arranca-en-marzo-la-nueva-reforma-del-estado y http://www.lanacion.com.ar/171186-una-reforma-entre-la-nieve-y-la-playa).

14 Esta característica por sí sola sugiere la necesidad de reconsiderar el concepto de "clientelismo" .

- la agencialización (fragmentación de la Administración en unidades más pequeñas y con gran autonomía económica, patrimonial, laboral, etc.),
- la gerencialización,
- la externalización (servicios públicos gestionados por organizaciones privadas con y sin ánimo de lucro), a la que también se alude con las expresiones de "Estado Relacional" y una sociedad del bienestar, que implica "una filosofía de no remar sino hacer que los otros remen",
- la reducción del tamaño de la burocracia,
- el pago según el desempeño,
- la venta o intermediación de servicios en lugar de la provisión de servicios,
- la adopción del lenguaje, y los principios del sector privado,
- la adopción de múltiples mecanismos del Derecho Privado (civil o comercial) en lugar de los del Derecho Público.

Muchos elementos de esta variante de la NGP están tomados del modelo gerencial de la industria japonesa, como los círculos de calidad, el concepto de *calidad total*, las técnicas de flexibilización, descentralización y participación. Las experiencias de Nueva Zelanda, Dinamarca y el Reino Unido ilustran la aplicación de estas corrientes. En tanto, los enfoques "neopúblicos" enfatizan:

- la repolitización,
- la racionalización,
- la nueva regulación,
- el control de la externalización de los servicios públicos (debe definirse qué puede externalizarse y qué no, así como asegurar que el Estado retenga el control, la dirección y la evaluación de los servicios externalizados, como representante de los derechos de los ciudadanos usuarios),
- la participación ciudadana,
- el refuerzo del concepto de ciudadanía y de la legitimidad política de la administración pública,
- el refuerzo de los valores de "la cosa pública" entre los empleados públicos
- el refuerzo de una "cultura institucional" asociada a la eficacia, la eficiencia y la ética,
- el *management* participativo,
- el reconocimiento de nuevos derechos a los ciudadanos,
- la universalidad y la igualdad en la provisión de servicios públicos,
- la satisfacción del ciudadano,
- la simplificación de los trámites y la reducción de los tiempos,
- el incremento del número y el mejoramiento de la calidad de los servicios públicos.

Según Ramió Matas (2001) "El peso real de estos dos grupos de corrientes es muy desigual: las corrientes neoempresariales representan la mayoría de la literatura y resultan ser la fuente de inspiración directa de un significativo número de equipos de gobierno de nuestras administraciones", mientras que las corrientes neopúblicas son "claramente minoritarias" tanto en el mundo académico como en la gestión estatal. Las corrientes neoempresariales son también las más cuestionadas. Se les han efectuado las siguientes críticas (Ramió Matas, 2001:3-4):

- Muchas de sus propuestas profundizan las desigualdades sociales y generan exclusión.

- Se ha dicho que “una administración que no rema puede olvidar los rudimentos básicos de la navegación y perder el control de la nave”.
- Considera muchos de sus instrumentos y tecnologías como fines en sí mismos.
- Reducir a los ciudadanos a la condición de clientes es un retroceso. De usar una metáfora empresarial, los ciudadanos son más asimilables a la figura de *accionistas* de la Administración Pública que a la de clientes. El contrato implicado no es de tipo comercial, sino *social y político*.
- Basarse en formas jurídicas del Derecho Privado atenúa las responsabilidades de los funcionarios públicos y disminuye las garantías de los ciudadanos y los empleados estatales.
- Aumenta las obligaciones de los ciudadanos al mismo tiempo que reduce sus derechos.
- Consigue la reducción de los costos de los servicios públicos a costa de una mayor exclusión social.
- La fragmentación, flexibilización y empresarialización facilitan la corrupción a través de la cooptación de funcionarios por las empresas y de la defensa de intereses privados desde el Estado.
- Basar la reforma del sector público en la gestión privada es un error grave porque el Estado es de una naturaleza completamente diferente a las empresas y porque la teoría de la gestión privada es una ciencia inmadura. Sus prescripciones son totalmente coyunturales y suelen tener un margen de error muy elevado. Las empresas que en un momento se consideran “exitosas” dejan de ser vistas de ese modo en poco tiempo.

Ormond y Löffler (1999) también destacan la heterogeneidad de la NGP. Aseguran que no todas sus propuestas son contradictorias con el ideal burocrático weberiano. En todo caso así lo parecen cuando lo que se opone a la NGP es una caricatura del modelo burocrático o cuando se comparan los ideales de la NGP con los defectos de la burocracia. La NGP sería un tipo ideal, por lo cual “nunca existirá en la realidad, así como la administración pública weberiana nunca existió en su forma ideal” (idem, 2). Lo normal es encontrar *alguna versión* de la NGP aplicada en *alguna medida* en *ciertos sectores* de la administración pública, y que esto varíe además entre distintos países, según su “cultura institucional” y la madurez de su aparato administrativo.

Las **tecnologías de gestión** preferidas por el modelo de gestión por resultados son:

- La Planificación Estratégica;
- El Presupuesto por programas, objetivos, resultados y metas;
- Diversas tecnologías de procesos, como reingeniería, calidad total, etc.;
- La formulación de estándares, parámetros, sistemas de indicadores, “tableros de comando” o “paneles de control” para monitorear la gestión;
- Tecnologías de control ciudadano como la Carta Compromiso, el Compromiso de Gestión y las Actas-Programa;
- Tecnologías de apertura de información pública al ciudadano, como el Gobierno Electrónico, que incluye voto electrónico, inicio de trámites y seguimiento de expedientes a través de Internet, sistema único de expedientes, etc.;
- Mayor uso de la evaluación de las políticas públicas;
- Tecnologías de gestión de recursos humanos vinculadas a la capacitación, desarrollo de carrera, evaluación de desempeño, etc.

3.1.2. Paradigma “dominante” vs. “emergente”

Las iniciativas de difusión de la Nueva Gestión Pública casi nunca la llaman por este nombre ni explicitan su origen. En un artículo publicado en 1996, Rolando Franco, por entonces Director de la Subdivisión Desarrollo Social de la CEPAL, consideró que existían sólo dos paradigmas de política social: el que denominaba “dominante”, surgido durante el modelo de acumulación de sustitución de importaciones, pero aún vigente, y uno más reciente al que llamaba “emergente”. La Tabla 3 resume la comparación de ambos paradigmas según las dimensiones elegidas por el citado funcionario.

Tabla 3: Comparación de los paradigmas de políticas social "dominante" y "emergente". Tomado de Franco (1996) y enriquecido con aportes de Schweinheim (2005) y García Delgado (1997).

Dimensiones	Dominante	Emergente
1. Institucionalidad (1)	Monopolio estatal (estatismo) ✓ Financia ✓ Diseña ✓ Implementa ✓ Controla Funciones unificadas	Pluralidad de actores: ✓ Estado ✓ Privado (comercial. P. ej AFJP) ✓ Filantrópico (ONG) ✓ Informal (familiar) Funciones separadas
2. Institucionalidad (2)	Centralismo, Misiones unificadas	Descentralización, Misiones en Competencia
3. Lógica de la toma de decisiones	Burocrática, corporativa ✓ Estrategias macro ✓ “El estado sabe” ✓ Usuario sin elección ✓ Asigna recursos por vía administrativa	De proyectos, por objetivos • Asignación competitiva • Licitaciones • Usuario propone • Fondos de inversión social (capacidad de innovación en toda la sociedad).
4. Financiamiento. Fuentes de recursos.	Estatal	Cofinanciación: ✓ “Lo que no cuesta no vale” ✓ Recuperar costos: “el que puede debe pagar”. ✓ Aportes empresariales.
5. Financiamiento. Asignación de recursos.	A la oferta Falta de competencia.	Subsidio a la demanda ✓ Creación de cuasimercados ✓ Competencia ✓ Libertad de elegir
6. Objetivo buscado	Universalismo de la oferta ✓ Alto costo, bajo impacto ✓ Oferta homogénea disponible favorece a los informados y organizados	Universalidad de la satisfacción “Tratar desigualmente a quienes son desiguales socialmente (principio de equidad)”.
7. Políticas Públicas y Prestaciones	Universalismo de las Prestaciones	Segmentación de las Prestaciones
7. Criterios de prioridad y expansión del sistema	Ampliación progresiva de arriba hacia abajo. Acceso segmentado => “a menor gasto social, menos equidad”.	Focalización Primero los más necesitados.
8. Población objetivo	Orientación al Ciudadano (Clase media, grupos organizados)	Orientación al Cliente (Pobres)
9. Enfoque	En los medios:	En los fines

Dimensiones	Dominante	Emergente
	✓ Infraestructura social ✓ Gasto corriente	Impacto: magnitud del beneficio que recibe. Según objetivos buscados
10. Indicador de la acción estatal	Gasto público social por Partidas y Finalidades	Relación costo-resultados y costo-impacto
11. Gestión de la Alta Dirección Pública	Carrera Administrativa	Gestión por competencias y resultados
12. Presupuesto	Por partidas	"Base cero[15]"; por programas[16], objetivos y resultados; alineado al plan, participativo
13. Orientación	Cumplimiento de rutinas normas y procedimientos. "Legalismo" (García Delgado)	Logro de Resultados. "De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo". (García Delgado)
14. Criterios	Regularidad	Economía, eficiencia, eficacia, productividad

Grosso modo el paradigma "dominante" corresponde a la burocracia weberiana, las políticas keynesianas, socialdemócratas, y a la doctrina social de la iglesia, y el "emergente" a la Nueva Gestión Pública. La comparación se realiza desde la óptica de esta última, haciendo uso ostensivo de valoraciones positivas para al modelo emergente y denominaciones peyorativas para el otro paradigma. El primero se presenta como más eficiente y cercano a la mentalidad empresarial. Por el sólo hecho de ser nuevo queda asociado a valoraciones positivas. Al designarlo como "emergente" se evita identificar claramente su origen. Simplemente "emerge", como los hongos después de la lluvia. En cambio al primero se le atribuye un carácter dirigista, "totalitario" y cuasi-estalinista.

Al paradigma dominante se le atribuye una "matriz unitaria" y un "centralismo larvado" y se vincula su origen a "las influencias culturales de países tradicionalmente centralizados como Francia", a la debilidad de las instituciones locales y a la "falta de práctica" en tomar decisiones. Luego se comparan algunas críticas al centralismo con las ventajas de la descentralización. Así, no se reconocen ventajas al centralismo ni desventajas a la descentralización. Unos pocos "argumentos" que se presentan contra de esta última se refieren a objeciones hechas por otros y son inmediatamente rebatidos. Para otras dimensiones, todas las críticas al paradigma dominante y las bondades del emergente se presentan en el texto, mientras que las críticas hacia el paradigma emergente se presentan en notas a pie de página. Esta estrategia discursiva es similar a la que van Dijk (1996b) encuentra en el discurso ideológico y que denomina "heteropresentación negativa y autopresentación positiva". Consiste en resaltar los defectos ajenos y las virtudes propias o las del *ingroup* con el que se identifica el enunciador.

La posición de Franco es abiertamente antiestatista: "En muchos casos, el Estado se ha convertido más en un obstáculo que en una ayuda al desarrollo y al mejoramiento de las condiciones de vida de la población". Considera que este rol negativo del Estado justifica los intentos de "reinventar el gobierno" con un "espíritu empresarial", como las sugeridas por Osborne

15 "El Presupuesto Base Cero (PBC) es una metodología de planeación y presupuesto que trata de revaluar cada año todos los programas y gastos de una entidad. Se emplea el término planeación porque en su elaboración se establecen programas, se fijan metas y objetivos [...] y se hace un estudio comparativo de sus beneficios y costos correspondientes" (FLACSO 2005).

16 "Mientras que el presupuesto tradicional es un instrumento administrativo que centra su interés en lo que el gobierno compra para desarrollar sus actividades, solamente consignando el volumen del gasto asignado por partida presupuestario, el presupuesto por programas es la técnica presupuestaria que se orienta a la identificación de las actividades desarrolladas por las dependencias y entidades del Estado, poniendo especial atención a las acciones que se realizan más que a los bienes y servicios que se adquieren" (FLACSO 2005).

y Gaebler. La presentación de Franco resulta así una apología del paradigma emergente, aun cuando hacia el final admite que “es probable que una combinación de lo mejor de los paradigmas dominante y emergente, dé una resultante más eficiente y eficaz”.

En otras versiones, como la de García Delgado (1997) el paradigma burocrático aparece asociado, e incluso identificado, con el clientelismo: Aquí encontramos la misma estrategia discursiva que opone los defectos del modelo “burocrático” a las virtudes del nuevo “modelo gubernativo-gerencial”, sugiriendo implícitamente la superioridad del último en base a su mera novedad, la que permanece no caracterizada. Tal como afirma Brugué (2004:37):

Tabla 4: Comparación del Modelo administrativo -burocrático y el modelo gubernativo gerencial. Reproducido de García Delgado (1997:9).

	Modelo administrativo -burocrático	**Modelo gubernativo-gerencial**
Lógica	De rutinas, normas y procedimientos. legalismo	De eficacia y performance. Evaluación y monitoreo.
Principios	Centralismo, verticalidad, jerárquico, sectorialización, descompromiso.	Descentralización. Trabajo en equipos, horizontalidad, flexibilidad, implicación de personal, incentivos.
Presupuestación	Ausencia de programación del gasto y de caja, alta incidencia de la deuda flotante de arrastre, presupuestación general.	Cierre de cuentas, presupuestos por programas, base cero y participativos.
Lógica política	Acumulación vía punteros, clientelismo y centralismo partidario. Liderazgo tradicional.	Acumulación vía eficacia en la gestión, nueva articulación público privado, descentralización, nuevo liderazgo.
Control	Escasa cultura de control y evaluación.	Nuevos roles de auditoría y control. Acercamiento de las estructuras a usuarios y clientes.

> La modernización gerencial se articula a través de un discurso simple, basado en blancos y negros, en la oposición entre un pasado indeseable y un futuro lleno de esperanzas. Un argumento que critica a la administración del Estado de Bienestar y que ofrece una alternativa feliz, pero que en ningún caso justifica ni las críticas, ni las alternativas, ni las estrategias para alcanzarlas. Las propias palabras – peyorativas o esperanzadoras – se convierten en el argumento.

Esta estrategia discursiva ha sido denominada “gerencialismo” por Pollitt (1993, citado en Brugué op. cit.), quien la considera una ideología que asume que una mejora en los medios (tecnologías de gestión) resolverá por sí sola los problemas sociales y económicos. Como se verá más adelante la misma estrategia puede identificarse en los textos de B. Kliksberg. En todos estos casos el modelo o paradigma “posburocrático” (Barzelay, 1998) al que se hace referencia no es otro que el de la Nueva Gestión Pública.

En esta sección se ha visto que la búsqueda de una salida a la crisis del fordismo dio lugar a nuevos regimenes de acumulación (RA) y modos de regulación (MR) calificados genéricamente como *posfordistas,* así como a un amplio conjunto de reformas en las maneras de gestionar la producción y las empresas (*New management* o *gestión por resultados*) que posteriormente se extendieron a las organizaciones estatales bajo el nombre de *Nueva Gestión Pública.* Este nuevo “paradigma” administrativo fue presentado inicialmente como una *reinvención del gobierno*, consistente en el paso de una administración burocrática (taylorista-fordista) a una gestión de tipo empresarial (posfordista) y logró una amplia difusión a nivel global.

En la sección siguiente se verá cómo este paradigma fue adaptado para la gestión de las áreas sociales del Estado en América Latina, con el nombre de *Gerencia Social*, en el marco del proceso de reformas estructurales económicas e institucionales inspiradas en la agenda del Consenso de Washington (1989) y la “agenda social” (1993), respectivamente.

3.2. WC, Gerencia Social y Reforma Social

En esta sección se expone el inicio del proceso de reforma del Estado en América Latina a partir del cambio en la situación política mundial producida por la disolución del bloque soviético y las amenazas para la gobernabilidad que parecían surgir de la crisis de la deuda externa y el gran aumento de la pobreza en América Latina, indicando sus principales hitos y los documentos que sintetizaban las directrices para el plan de reformas. También se muestra que las reformas recomendadas respondieron en general a los lineamientos de la Nueva Gestión Pública y en particular a una variante desarrollada especialmente para las áreas sociales del Estado por B. Kliksberg, denominada Gerencia Social o Gerenciamiento Social.

3.2.1. 1989: un año bisagra

El año 1989, por varios motivos que se apreciarán a continuación, constituye una bisagra en la historia mundial muy significativa para América Latina. El 20 de enero el republicano George H. W. Bush (padre) (1989-1993) sucedió al republicano Ronald Reagan (1980-1988) en la Presidencia de los EEUU. El mismo mes el Presidente de Venezuela Jaime Luisinchi, faltando pocos días para terminar su mandato, anunció la suspensión del pago de la deuda externa venezolana. El 2 de febrero Luisinchi fue sucedido en la presidencia por Carlos Andrés Pérez. Cuatro días después se produjo la partida de Afganistán de los treinta mil soldados soviéticos que la ocupaban, en uno de los hitos relevantes que jalonaron a lo largo de ese año el proceso que condujo a la disolución de la Unión Soviética. ¿Por qué importa el proceso de disolución de la URSS?. ¿Qué relación tiene con la reforma de los Estados latinoamericanos?. Como dice Hobsbawm (1999, 14, 17):

> El mundo que se desintegró a finales de los años ochenta era aquel que había cobrado forma bajo el impacto de la revolución rusa de 1917. Ese mundo nos ha marcado a todos, por ejemplo, en la medida en que nos acostumbramos a concebir la economía industrial moderna en función de opuestos binarios, «capitalismo» y «socialismo», como alternativas mutuamente excluyentes.
>
> […] la victoria sobre la Alemania de Hitler fue esencialmente obra (no podría haber sido de otro modo) del ejército rojo. […] La victoria de la Unión Soviética sobre Hitler fue el gran logro del régimen instalado en aquel país por la revolución de octubre […]. Una de las ironías que nos depara este extraño siglo es que el resultado más perdurable de la revolución de octubre, cuyo objetivo era acabar con el capitalismo a escala planetaria, fuera el de haber salvado a su enemigo acérrimo, tanto en la guerra como en la paz, al proporcionarle el incentivo ─el temor─ para reformarse desde adentro al terminar la segunda guerra mundial y al dar difusión al concepto de planificación económica, suministrando al mismo tiempo algunos de los procedimientos necesarios para su reforma.

En efecto, P. Rosanvallon (1995, 25), refiriéndose a los comienzos del "Estado protector" y la seguridad social, advirtió que los liberales, aunque inicialmente se oponían a su introducción en base al principio de la responsabilidad individual, finalmente los aceptaron a regañadientes pues "terminaron por comprender que la introducción de un sistema de seguros sociales les permitiría conjurar el espectro del socialismo".[17]

El peligro que representaba para el capitalismo la mera existencia del bloque soviético como alternativa económica y política, motivó gran parte de las reformas sociales que modelaron los Estados de Bienestar de las democracias capitalistas occidentales durante la llamada "Edad

17 También L. Moreno (2000, 22) refiere que: "En su inicio, la motivación fundamental de la política bismarckiana fue la neutralización política de las organizaciones emergentes de trabajadores, políticamente más radicalizadas y gradualmente mejor organizadas". Y agrega que: "Precisamente una de las funciones del estado del bienestar ha sido la de facilitar la integración de clases y grupos sociales, […] ha hecho soportables las diferencias de riqueza generadas por los sistemas capitalistas y ha atenuado los conflictos sociales que intrínsecamente conlleva" (ídem, 34).

de oro" de la segunda posguerra. Por lo tanto su desaparición fue también la de la necesidad de mantenerlas. Es por ello que los hitos que jalonan el proceso de disolución de la URSS constituyeron indicios claros de que se acercaba el momento oportuno para desmontar el Estado de Bienestar en crisis y establecer nuevos arreglos institucionales.

Retomando la crónica de los sucesos de 1989, uno de los primeros actos de gobierno de Carlos Andrés Pérez, el 16 de febrero, fue el anuncio de un plan de austeridad acordado con el FMI en el marco de compromisos tendientes a facilitar el pago los intereses de la deuda externa de Venezuela, que incluía entre otras medidas la liberación de las importaciones, la eliminación de los controles de precios, la privatización de las empresas estatales, un fuerte aumento del precio de los combustibles, congelación de salarios, la reducción del gasto público y una racionalización del aparato del Estado. El plan fue conocido como "El Gran Viraje" (Maldonado, 2007). Las razones que se esgrimieron para efectuar este "ajuste" fueron: desequilibrio fiscal, financiero, de precios, cambiario, y de la balanza de pagos, y una enorme deuda externa.

El anuncio provocó un profundo malestar popular y dio origen a un movimiento que comenzó en la localidad de Guarenas (unos 40 km. de la capital) y se extendió de inmediato no sólo a Caracas sino también a otras ciudades, como La Guaira, Valencia, Barquisimeto, Mérida, Guayana y los Valles del Tuy. Durante los días 26 a 28 de febrero se produjeron puebladas, y saqueos a supermercados y otros establecimientos comerciales. Las fuerzas policiales se vieron impotentes para detener los saqueos. El Poder Ejecutivo entonces suspendió las garantías constitucionales y ordenó al Ejército que reprimiera. Según las cifras oficiales durante los días 27 y 28 se produjeron 276 muertes y numerosos heridos por causa de una represión desmedida. Organizaciones de derechos humanos estimaron que en esos días se produjeron alrededor de 2.000 desapariciones.[18] Los actuales militantes chavistas consideran que estos hechos marcan el nacimiento de la Revolución Bolivariana.[19] A partir del Caracazo se instaló en la agenda pública la preocupación por la posibilidad de que ocurrieran otros episodios similares de violencia popular masiva en la región. Tales episodios recibieron el nombre de "estallidos sociales".

El 10 de marzo se anunció en EEUU el lanzamiento del Plan Brady para la reducción de la deuda de los países en desarrollo con los bancos comerciales.[20] Durante el mes de abril se produjeron nuevos hitos en el proceso de disolución del bloque soviético, con la legalización del sindicato Solidaridad, una reforma constitucional, nuevas leyes sobre libertad sindical, asociación y elecciones, y la posterior autodisolución del parlamento.

En el mes de mayo se inició en la Argentina un proceso hiperinflacionario. El 10 de mayo comenzó una serie de saqueos a supermercados como los ocurridos en Caracas, que se extendió a lo largo de dos meses, reavivando el fantasma de los estallidos sociales.[21] En medio de este conflicto, el 14 de mayo se realizaron los comicios para la elección de Presidente de la Nación, en los que resultó ganador el Dr. Carlos Saúl Menem. El recambio presidencial se realizó en forma anticipada el 8 de julio. Dos días después cesaron los saqueos.

Los medios de comunicación, los políticos y los académicos comenzaron entonces a

---

18 Para una relación más detallada del Caracazo véase "El día que bajaron de los cerros" (http://www.amigospais-guaracabuya.org/oagrv002.php) y el dossier sobre el tema del periódico venezolano "La Patria grande" (http://www.lapatriagrande.net/01_venezuela/caracazo/caracazo.htm).

19 Comunicación personal de un sociólogo docente de la Universidad Bolivariana de Zulia a quien se consultó sobre los eventos del 27 y 28 de febrero de 1989.

20 La crisis de la deuda externa latinoamericana había estallado en 1982. Su gran incremento fue posible gracias a los créditos baratos que ofrecieron los bancos internacionales a fines de los años setenta, después de haber acumulado gran cantidad de "petrodólares": las ganancias obtenidas por los países productores de petróleo tras el aumento de precio de este commodity en 1973. Cuando a raíz de la recesión, en 1979, los EEUU y Europa aumentaron las tasas de interés, los pagos de la deuda de los países acreedores aumentaron sensiblemente hasta llegar al punto en que los servicios de la deuda superaron su poder adquisitivo.

21 El 64% de los saqueos se produjeron entre los días 29 y 31 de julio. Para un análisis detallado de los saqueos a los supermercados en 1989 en Argentina véase Iñigo Carrera y Cotarelo (1997) e Iñigo Carrera et al. (1995).

hablar del "costo social del ajuste" (por ej. Lander, 1990), refiriéndose con ello al incremento de la pobreza, el deterioro en las condiciones de vida de los más pobres y el incremento en los niveles de violencia y conflictividad social. Se impuso la idea de que estas condiciones afectaban la gobernabilidad de los países afectados por las reformas económicas; que ponían en peligro la estabilidad política de sus frágiles democracias recientemente recuperadas y, con ello, la sustentabilidad del ajuste mismo.

En un artículo titulado "¿Cómo formar gerentes sociales?" Bernardo Klisberg (1989c) exponía estas preocupaciones y ofrecía una solución. Su argumento puede resumirse de este modo: América Latina está pasando por la crisis social más grave del siglo, producida por la crisis económica más aguda del siglo, que es la de su deuda externa. La crisis económica produjo "un deterioro continuo y crítico de la situación social" de proporciones "alarmantes", que consiste en un crecimiento inédito de la pobreza "de enormes proporciones", calificado como "deuda social".

Los planes de ajuste económico que impulsaron los organismos multilaterales de crédito indujeron el recorte del gasto público (incluido el social) produciendo el deterioro de todos los servicios públicos, su privatización y mercantilización. El aumento de la pobreza incrementó la "demanda" sobre esos servicios al mismo tiempo que el Estado contaba con menos recursos que antes para sostenerlos. En una palabra, "los sectores sociales" del Estado se encuentran en la situación de tener que "hacer más con menos"; "crece la deuda social y se reduce el gasto social".

Por otra parte, debido a la reciente recuperación del estado de derecho y las libertades políticas en toda la región, hay mayor espacio para que la población plantee sus demandas al Estado, con lo que aumenta la presión para que la creciente deuda social sea satisfecha. A pesar de la responsabilidad que este diagnóstico atribuye a las reformas económicas, la posibilidad de dar marcha atrás en este sentido está implícitamente descartada. La única solución viable para el autor es hacer una administración más eficiente de los escasos recursos. Hacerlos rendir más.

> "Frente a esta contradicción entre la crisis económica y sus efectos sociales y las legítimas demandas sociales favorecidas por la democratización, una de las variables que es posible abordar [...] es el mejoramiento de las capacidades de gestión, para la implementación de políticas y programas sociales. [...] elevar los niveles de efectividad. Ello es altamente viable y estratégico" (Kliksberg, 1989c, 132).

Esto es lo que Kliksberg llamó "gerencia social eficiente". Precisamente este artículo es uno de los primeros en los que aparece esta noción. Se han consultado 34 trabajos de Kliksberg publicados entre 1970 y 1995,[22] y la expresión "gerencia social" o "gerenciamiento social" no aparece antes de 1989. Anteriormente el autor usaba el término "administración" en lugar de gerencia o gerenciamiento y no se refería a la de tipo social, sino a la empresarial o la estatal en general. Este detalle no debe sorprender ya que el pasaje "de la administración a la gerencia" se da en las ciencias de la administración recién a mediados de los años 80 y con fuerza en el Estado a partir de 1989 (Dunleavy & Hood, 1995; Echebarría & Mendoza, 1999) con el ya mencionado paradigma de la Nueva Gestión Pública.[23]

El artículo antes citado se encuentra en el libro *¿Cómo enfrentar la pobreza?* (Kliksberg, 1989a*)*. Este volumen, publicado en agosto de 1989, cuando aún estaba fresco el recuerdo de los saqueos a los supermercados en Argentina, reúne los principales trabajos presentados en el Coloquio Internacional "La Gerencia de Programas Sociales Masivos", organizado por el Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD) y el Proyecto de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) a través del Proyecto Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público. Bernardo Kliksberg era entonces el Director de dicho proyecto y fue el compilador del volumen. El Coloquio se realizó en Buenos Aires en noviembre de 1987, con el auspicio del gobierno argentino "a través de sus secretarías de la Función Pública y de Promoción

22 Estrictamente se trata de 14 artículos, pero todos ellos cuentan con más de dos versiones. Algunos tienen hasta cuatro versiones publicadas, y sólo en pocas ocasiones llevan el mismo título.

23 El mismo Kliksberg (1993b) se refirió a este pasaje como un movimiento de amplia difusión: "[...] se está destruyendo el modelo burocrático. Las empresas más exitosas del mundo son hoy en día crecientemente empresas descentralizadas totalmente flexibles [...]. Es el período en que se está pasando «de la administración a la gerencia»".

Social" (Kliksberg, 1989a, 8).

Mientras que el contenido de los artículos corresponde con toda seguridad al que fuera expuesto durante el Coloquio en 1987, es muy probable que la Introducción y la Presentación del libro hayan sido escritos en 1989 poco antes de su publicación. También parece probable que los artículos del compilador constituyan versiones revisadas de los originales de 1987. Por ello no es seguro que ya en 1987 Kliksberg hablara de Gerencia Social.

La Introducción al volumen, escrita por Luis Thais Díaz, Representante del PNUD en Venezuela y Director del "Proyecto Regional del PNUD de Superación de la Pobreza", comienza expresando preocupación por la situación social de la región con estas palabras:

> "La pobreza se ha transformado en la América Latina de hoy en una vivencia cotidiana de la vida de casi la mitad de la población [...]. Su extensión y virulencia comprometen la existencia de los afectados, pero además restringen severamente las posibilidades del desarrollo económico y ponen en peligro la estabilidad del sistema democrático" (Thais Díaz, 1989).

La Presentación del libro correspondió a Ana Brower de Du Bois, Secretaria General del CLAD. La autora comienza su breve nota diciendo que "La reforma del Estado se ha convertido en uno de los temas fundamentales de la actual agenda económica, social y política de América Latina" (Brower de Du Bois, 1989, 11), y que en las áreas sociales "confluyen demandas sociales agudas por responder a la extensión de la pobreza".

El compilador definió la Gerencia Social como "Gerencia de Programas Sociales" y aclaró que con “gerentes sociales” se refiere "al conjunto de cuadros de la organización de niveles medios y altos" (Kliksberg, 1989c, 132). Según su caracterización es un tipo de gerencia que se adapta perfectamente a las características *específicas* de los programas sociales por los siguientes motivos:

A. Los programas sociales se caracterizan por su "turbulencia" y "complejidad". Tienen objetivos ambiguos y mal definidos. Su implementación involucra a una diversidad de actores que compiten entre sí por espacios de poder en pos de intereses particulares, a veces contrapuestos, estableciendo alianzas y relaciones complejas que exigen al gerente social una permanente negociación en un contexto cambiante donde impera la incertidumbre. La Gerencia Social, en consecuencia, es una "gerencia de la complejidad", que desarrolla en los gerentes sociales la capacidad de captar e interpretar las señales y de negociar con éxito en ese tipo de contextos para alcanzar los objetivos previstos.

B. La forma de hacer las cosas en los programas sociales es tan importante como las cosas que se hacen. Por lo tanto el estilo de la Gerencia Social es un estilo participativo. Está abierto a la *participación* de los beneficiarios de los programas sociales con el fin de desarrollar su capacidad de autogestión o autosustentación, a la de las *ONG*[24] en la implementación de los programas y a la de los trabajadores de los programas sociales mediante su mayor implicación en los mismos.

C. Los "sectores sociales" suelen estar fragmentados y dispersos en multitud de organismos diferentes y descoordinados. Ello reduce su eficacia y su eficiencia. Por ello la Gerencia Social promueve la articulación interinstitucional y el *trabajo en red* no sólo de los organismos estatales entre sí sino también de éstos con las ONG. A tal fin se requieren *formas de organización flexibles*, de tipo matricial, por proyectos, con planificación estratégica y rotación de los recursos humanos, en vez de las formas burocráticas de tipo weberiano que el autor consideraba predominantes en ese momento.

D. Los programas sociales tienen "necesidad de descentralización" para su buen funcionamiento. Requieren estar adaptados a las características culturales de sus destinatarios y respetar su idiosincrasia. Por ello la Gerencia Social es descentralizada.

E. Por último, los programas sociales tienen "necesidad de evaluación" y, en consecuencia, la Gerencia Social impulsa la evaluación.

---

24 Organizaciones no gubernamentales. La sigla aparece en los textos de Kliksberg.

En esta descripción los programas sociales son caracterizados de modo tal que responden exactamente a las posibilidades de la Nueva Gestión Pública. Por ej. se los caracteriza por su “incertidumbre” y “turbulencia”, justamente cuando la NGP es conocida como “gestión en tiempos turbulentos” (Drucker, 1980) y “gerencia en tiempos de incertidumbre”. Algo similar ocurre incluso cuando se los caracteriza por la negativa, por ej. al afirmar que tienen “falta de” o “necesidad de” aquello que precisamente ofrece la NGP (evaluación, descentralización). Es un buen ejemplo de “solución en busca de un problema”, uno de esos casos en los que el problema se define en función de una solución preexistente (Edelman, 1991. Véase también la sección 2.1.3 del presente trabajo).

Otra ponencia del mismo Coloquio que merece ser destacada es la presentada por el Programa Regional para la Superación de la Pobreza (RLA/86/004, "Pobreza Crítica en América Latina y el Caribe"), establecido en 1987 por el PNUD y presidido por Luis Thais Díaz. En ella se dice que este proyecto pretende contribuir a mejorar la capacidad de gestión de las áreas sociales de los estados de la región, promoviendo el desarrollo de indicadores, la descentralización, la "organización y participación de los grupos beneficiarios en las acciones que se programen y ejecuten" así como la "capacitación de los recursos humanos responsables del diseño, ejecución y administración de los programas sociales" (Programa Regional para la Superación de la Pobreza, 1989, 306). También pretende promover "la participación de las comunidades en particular y de la sociedad civil en general, en la gestión del desarrollo".

El Proyecto consideraba que para "superar la pobreza extrema" se debía, por un lado, enfrentar las urgencias sociales, y por el otro realizar "intervenciones de carácter estructural" que ataquen las causas de la "pobreza crítica" (ídem, 307). Dichas intervenciones son "aquellas que tienden a fortalecer, a través de la generación de ingresos suficientes a los hogares, la capacidad para la autosatisfacción de las necesidades básicas" (ídem, 309). Estas estrategias coinciden con las propuestas de la Gerencia Social.

El libro del Coloquio se cierra con otro artículo de Bernardo Kliksberg en carácter de compilador y Director del mencionado Proyecto Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público, del PNUD. Este texto lleva por título “Gerencia social: Una revisión de situación” y básicamente reafirma los conceptos del primero. Reitera la gravedad y excepcionalidad de la situación social por la que pasaba América Latina, aportando estadísticas del PNUD sobre pobreza, mortalidad, gasto público y otros indicadores sociales. De la misma fuente toma Kliksberg sus citas críticas hacia "el modelo neoliberal monetarista" y las políticas de ajuste, cuya modificación, sin embargo, considera inviable. Finalmente reitera su propuesta, bajo la forma de una serie de preguntas que invitan a reflexionar no sobre *qué* hacer, sino sobre *cómo* implementar una serie de medidas cuya conveniencia se prejuzga indiscutible:

> "¿Cómo organizar el aparato institucional para el gasto social? ¿Cómo lograr pasar de su actual fragmentación a una articulación que opere? ¿Cómo focalizar los programas para maximizar el impacto sobre los sectores prioritarios a asistir? ¿Cómo integrar los programas operando multiinstitucionalmente? ¿Cómo descentralizar para acercar los programas a los beneficiarios? ¿Cómo concertar esfuerzos entre el sector público y la sociedad civil en esta materia? ¿Cómo promover y abrir canales adecuados para la participación de la población asistida en los programas? ¿Cómo estimular las capacidades organizacionales y productivas de los pobres? ¿Cómo medir resultados? ¿Cómo formar recursos humanos para las delicadas y especializadas tareas de gerencia implicadas? ¿Cómo vincular las políticas y los programas sociales con las políticas económicas de modo orgánico e institucionalizado?" (Kliksberg, 1989d, 316).

En resumen, los ejes de la reforma propuesta son: articulación, focalización, redes interinstitucionales, descentralización, gestión asociada entre el Estado y la sociedad civil, participación de los asistidos en la gestión de los programas, estímulo de las capacidades organizativas y productivas de los pobres (microemprendimientos), medición de resultados, capacitación de los recursos humanos y vinculación de las políticas sociales con las económicas.

El 19 de octubre de 1989 se creó en Caracas la Fundación Escuela de Gerencia Social (FEGS) por Decreto Nº 552 a iniciativa de la Ministra de Familia Marisela Padrón, en el marco del

Plan de Enfrentamiento a la Pobreza (PEP), que formó parte de las negociaciones de Carlos Andrés Pérez con el Fondo Monetario Internacional (FMI). Según el venezolano Gutiérrez Briceño (2005) el PEP recogía “las directrices de la idea de política social construida en el marco de los programas de ajuste por los actores Banco Mundial (BM) y BID”. El decreto que diera origen a la FEGS apenas ocho meses después del Caracazo, explica que su creación obedeció a “la preocupación por los impactos sociales asociados a las estrategias económicas en curso” y a la necesidad de “responder a la previsible demanda de gerentes que requerirá el avance del proceso de descentralización” (Gutiérrez Briceño, 2005).

En instalaciones de la FEGS tuvo lugar la primera edición del Primer Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales, cuyo plan de estudios formularon Bernardo Kliksberg y José Sulbrandt tomando como base teórica los dos artículos del primero recién reseñados, y otro del segundo (Sulbrandt, 1989) publicado en el mismo volumen que los anteriores. Según relata uno de sus autores:

> El programa concitó amplio interés en los países y en diversos organismos internacionales y nacionales. Como consecuencia de ese interés, se dictó una primera edición del mismo, en Caracas, iniciada en junio 1990, copatrocinada por el Ministerio de la Familia de Venezuela - Fundación Escuela de Gerencia Social, el CLAD, el Proyecto Regional ONU de Modernización del Estado, el Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza y la Agencia Española de Cooperación Internacional (Kliksberg, 1993a).

Los directores académicos de la edición caraqueña del Programa fueron Bernardo Kliksberg (Director Proyecto PNUD-CLAD), Clemy Machado de Acedo (Presidente de la FEGS) y José Sulbrandt (Experto internacional Proyecto PNUD-CLAD). Su Consejo Directivo estuvo integrado por la Dra. Marisela Padrón (Ministra de la Familia de Venezuela), la Lic. Ana Brouwer de Du Bois, (Secretaria General del CLAD), el Dr. Luis Thais Díaz (Director del Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza), el Dr. Bernardo Kliksberg, la Dra. Clemy de Acedo, el Coordinador del Proyecto Regional del PNUD para la Superación de la Pobreza, Dr. Julio Boltvinik, y por José Sulbrandt. (ídem, 146).

Según los informes de Kliksberg el Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales tuvo otras tres ediciones.[25] La segunda, se realizó en Quito en noviembre de 1991 para los países del área andina con el nombre de “Programa Andino de Alto Nivel de Formación de Gerentes Sociales”. Fue organizada por el CLAD, el Proyecto Regional ONU de Modernización del Estado, UNICEF, la Corporación Andina de Fomento (CAF), la Secretaría Nacional de Desarrollo Administrativo del Ecuador y el Consejo Nacional de Desarrollo del Ecuador. La tercera, parece haber tenido lugar en Honduras en 1993, para la región de Centroamérica. Por último, un "Programa universitario", dictado "por primera vez" (¿y única?) en Santa Cruz de la Sierra, Bolivia en 1992, con la organización de la Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación Gerencial Pública y la AECI-INAP[26] de España.

Para concluir con la crónica de los hitos de 1989, durante “el verano”[27] septentrional Francis Fukuyama publicó su artículo “The end of History” en *The National Interest*. El 17 de agosto de 1989 el Congreso argentino sancionó las leyes 23.696 de Reforma del Estado y 23.697 de Emergencia Económica. En el mes de septiembre se privatizó por decreto del Presidente Menem la empresa telefónica estatal EnTel, y el parlamento polaco reconoció al primer gobierno no comunista de ese país desde la Segunda Guerra Mundial. Las reformas se extendían en varias latitudes.

Los días 6 y 7 de noviembre en EEUU el Petersen Institute for International Economics realizó la conferencia "El ajuste Latinoamericano: ¿cuánto pasó?". John Williamson presentó allí una ponencia titulada "What Washington Means by Policy Reform", en la que expuso lo que denominó el “Consenso de Washington” (WC por sus siglas en inglés: Washington Consensus),

25 Esta información no pudo ser corroborada con otras fuentes.

26 Agencia Española de Cooperación Internacional (hoy AECID) e Instituto Nacional de la Administración Pública de España. Al menos cinco artículos de Kliksberg (1989e, 1989e, 1989b, 1989f y 1990) fueron publicados por el INAP español.

27 No se ha podido determinar la fecha exacta de este evento.

cuyo contenido amerita que se le dedique una sección aparte.

3.2.2. El Consenso de Washington

En 1986 el Institute for International Economics (IIE)[28], *think tank* liberal con sede en Washington, había publicado el libro *Toward renewed economic growth in Latin America* (Balasa et al, 1986), un estudio patrocinado por David Rockefeller (Bergsten, 2006) en el que se proponía que esta región adoptara las mismas reformas económicas que impulsaba la OCDE[29] para los países centrales. La estrategia incluía “políticas económicas orientadas al exterior, con fuerte énfasis en las exportaciones y en la sustitución de importaciones, aumento del nivel de ahorro y colocación más eficiente de los mismos en inversiones alternativas, una profunda reorientación del rol del gobierno en la vida económica y una política de apoyo por parte de los países industrializados” (Fischer, 1988).

Según el relato de Williamson (2004b)[30] en noviembre de 1989 el mismo Instituto convocó a la conferencia arriba mencionada al final de la sección anterior con el propósito de examinar "hasta qué punto las viejas ideas de la economía del desarrollo que habían gobernado la política económica latinoamericana desde la década de 1950 estaban siendo barridas por el conjunto de ideas que han sido aceptadas como apropiadas desde hace tiempo por la OCDE". En otros términos, se deseaba de evaluar la aceptación en América Latina de las políticas propuestas en el volumen colectivo de 1986.

La motivación para convocar esta conferencia había nacido unos meses antes cuando Williamson fue citado por un comité del Congreso de los EEUU para "testificar" acerca del Plan Brady. En esa ocasión su afirmación de que los países latinoamericanos estaban adoptando masivamente profundas reformas económicas pro-mercado fue tomada con descreimiento. Por eso junto con el director del IIE, Fred Bergsten, decidieron convocar a una conferencia para corroborar su impresión acerca de la extensión del proceso de reformas en América Latina.

La conferencia se tituló "El ajuste Latinoamericano: ¿cuánto pasó?". Wiiliamson redactó para la ocasión un *background paper* o *documento base* titulado "Qué quiere decir Washington con Reforma de Políticas" (What Washington means by Policy Reform), con la finalidad de asegurar que todos los trabajos presentados a esa conferencia evaluaran la aplicación del mismo conjunto de reformas, aquellas en las que Williamson y el IIE estaban interesados.

> "Redacté una lista de diez políticas que yo pensé que más o menos todos en Washington acordarían que eran necesarias más o menos en toda Latinoamérica, y llamé a esto el «Consenso de Washington»" (Williamson, 2004b, 1).

Este trabajo fue enviado antes de la conferencia a diez autores latinoamericanos de diferentes nacionalidades, seleccionados por los organizadores y que aceptaron participar escribiendo ponencias sobre el grado de aplicación de esas 10 medidas en sus respectivos países. Dichas medidas se referían a “instrumentos de política” y se presentaron como una “agenda” de reforma económica para América Latina. Allí se les indicó que se deseaba saber "el grado en el que las visiones identificadas realmente suscitan consenso y sobre si ellas *merecen* suscitarlo" (Williamson, 1990. Cursiva en el original. Traducción propia). También se aclaraba que:

> "El Washington de este *paper* se refiere al Washington político del Congreso y principales miembros de la administración y al Washington tecnocrático de las instituciones financieras internacionales, las agencias económicas del gobierno de los EEUU, el Comité de la Reserva

28 Desde 2006 se llama Petersen Institute for International Economics (http://www.piie.com/).

29 La OCDE (Organización para la Cooperación y el Desarrollo Económico) es una organización que agrupa a los 34 países más desarrollados del planeta, que proporcionan al mundo el 70% del mercado mundial (http://www.oecd.org/about/membersandpartners/).

30 Williamson presentó este paper por invitación de la Fundación CIDOB (Centro de Estudios y documentación Internacionales de Barcelona, http://www.cidob.org/) para la conferencia "From the WC towards a new Global Governance" (Barcelona, 24 y 25 de septiembre de 2004), para contar la historia del término "Consenso de Washington".

Federal y los *think tanks"* (Williamson, 1990).

Este Washington tiene un “ala izquierda” caracterizada como "creyente en el keynesianismo” pero en vías de extinción y un "ala derecha" constituida por ciertos *think tanks* y tecnócratas del gobierno de Reagan y de las Instituciones Financieras Internacionales (IFI), partidarios del ofertismo o *supply-side economics*.[31] Ambas representan versiones extremas carentes de consenso, por lo que no estarían representadas en el documento de Williamson.

También fueron invitados a la Conferencia tres norteamericanos. Richard Feinberg, quien se desempeñaba entonces en el Overseas Development Council, y Allan Meltzer, por entonces profesor de la Carnegie Mellon University, fueron invitados como representantes de posiciones políticas opuestas en Washington. Stanley Fischer, entonces Economista Jefe en el Banco Mundial, fue invitado en representación de las IFI. Su rol en la conferencia era constatar si alguna de las políticas consideradas carecían del pretendido consenso en sus medios respectivos.[32]

Williamson considera que la expresión “Consenso de Washington” ha recibido al menos dos interpretaciones que difieren de la que él quiso darle originalmente. La primera de ellas "se refiere a las políticas de las instituciones de Bretton Woods aplicadas en sus países clientes, o tal vez a la actitud del gobierno de los EEUU más las instituciones de Bretton Woods" (ídem). Opina que en 1989 esto era cierto, pero con el paso del tiempo el modo como dichas instituciones interpretaron los puntos de la agenda fue cambiando.

La segunda interpretación divergente del WC es la que lo identifica con el neoliberalismo o “fundamentalismo de mercado”. Williamson considera que ésta es “una perversión objetable” del término. Entiende que el neoliberalismo consiste en “monetarismo + Estado mínimo + ofertismo” y que esas políticas nunca tuvieron amplio consenso. Referirse al WC como un seudónimo para el fundamentalismo de mercado es una caricatura, según su autor. Esta objeción amerita una discusión con el fin de aclarar el sentido con el que se usa el término neoliberalismo en este trabajo.

3.2.3. Nota sobre el neoliberalismo

Las escuelas económicas neoclásicas como la de Chicago, suelen ser calificadas como *neoliberales* al igual que el Consenso de Washington. Pero es difícil encontrar alguien que se reconozca a sí mismo como neoliberal o defienda el neoliberalismo llamándolo por ese nombre. Algunos autores (Mato, 2005, 2007; Maldonado 2005, 2007) escriben la palabra *neoliberalismo* entre comillas o en itálica o le anteponen el prefijo "neo" entre paréntesis argumentando que lo hacen porque los promotores de esas ideas no se consideran *neoliberales* sino simplemente *liberales*, y que lo que se denomina *neoliberalismo* constituye una mezcla de ideas liberales con otras de diverso origen.

En efecto, lo que se suele denominar neoliberalismo tiene algunas coincidencias y muchas diferencias con el liberalismo clásico. El mismo Williamson (1990, 1999, 2002, 2003a, 2003b, 2004a, 2004b, 2009) ha tomado distancia del neoliberalismo en cuanta ocasión ha tenido oportunidad de hacerlo. Según el autor del famoso Consenso sus medidas no son neoliberales y no se puede responsabilizar al WC por las crisis ocurridas en varios países latinoamericanos en

31 La *supply-side economics* u ofertismo es una escuela o doctrina macroeconómica monetarista postulada por Robert Mundell y Arthur Laffer que sostiene que el crecimiento económico se alcanza en forma más eficaz eliminando las barreras a la producción, como bajar los impuestos (en particular al capital) y flexibilizar las regulaciones para que aumente la oferta de bienes y servicios a bajo costo. También sostiene que no se puede devaluar la moneda porque ello produce inmediatamente una mayor inflación que anula el efecto de la devaluación. Políticas basadas en esta teoría fueron aplicadas en los primeros años de la administración de Ronald Reagan, por lo que también se la ha denominado “reaganomics”. Algunos autores, como David Stockman, consideran que el ofertismo es simplemente una cobertura para la teoría del derrame. En la Argentina inspiró las políticas de los Ministros de Economía José Alfredo Martínez de Hoz y Domingo Felipe Cavallo (Conesa, 1994).

32 Un resumen de los diez puntos del artículo de Williamson pueden consultarse en los anexos al final de este capítulo (véase la página 75).

los años 90 o por el *default* argentino de 2001[33]. Identifica al neoliberalismo exclusivamente con las doctrinas de la Sociedad Mont Pelerin (conocido *think tank*) y con las políticas implementadas por los gobiernos de Ronald Reagan y Margaret Thatcher, a saber: Estado mínimo, monetarismo y economía de la oferta (*supply-side economics*), considerando que no hay rastros de nada de eso en el WC (Williamson, 2004b).

Otros autores liberales siguen el mismo camino. Así por ej., Enrique Ghersi[34] (2004), miembro de la Sociedad Mont Pelerin que Williamson considera el paradigma del neoliberalismo, tampoco se considera a sí mismo neoliberal. En una ponencia presentada en la Reunión Regional de esa Sociedad en Chattanooga en el año 2003, titulada "El mito del neoliberalismo", postula que el neoliberalismo no existe, que es una figura retórica inventada por "los enemigos de la libertad" para "pervertir el sentido original del concepto, con el propósito de desacreditarlo en el mercado político" asociando al liberalismo "con políticas, ideas o gobiernos que, en realidad, no tienen nada que ver con él" (p. 294). Sin embargo, el mismo autor reconoce que tal asociación no es totalmente gratuita o descabellada y que los mismos liberales son responsables por la "confusión":

> En Latinoamérica, si bien durante los años noventa se regresó a la austeridad fiscal de los cincuenta, esto no puede considerarse inherente y exclusivo del liberalismo económico. Si bien se privatizó, se hizo con monopolios legales soslayando por completo la importancia de la competencia en el desarrollo de los mercados. Si bien se permitió la inversión extranjera, se hizo de forma igual que la China comunista a quien ningún alucinado podría tildar de liberal o neoliberal. En general aunque se daba la impresión de que se reducía la intervención estatal, en términos de gasto público como fracción del producto interno, o se mantenía igual o inclusive aumentaba [...].
>
> Es verdad que la autocrítica ha faltado entre los liberales, porque en algunos casos han sido ellos mismos los que se han involucrado innecesariamente con experiencias lamentables. Llevados tal vez por la soledad política, los liberales en algunas oportunidades han respaldado al primer gobierno que creyeron coincidía con sus puntos de vista, sin advertir que la coincidencia era aparente y que generalmente es mejor dejarse aconsejar por el paso del tiempo antes de prestar atención a la primera aventura política que nos toque la puerta (Ghersi, 2004, 307-308).

Si los mismos liberales solitarios se han confundido y apoyaron esas políticas poco espacio queda para reprochar a los no liberales por no distinguir la diferencia. Efectivamente, los liberales clásicos no objetan el WC sino *el modo como se lo aplicó*, tal como lo hace el mismo Williamson. Cabe recordar que el WC fue redactado como una *agenda básica mínima* sobre la que los diferentes grupos que componen el Washington de Williamson estaban de acuerdo. Esto es, el Washington político y el tecnocrático, el liberal y el de derecha, el del gobierno de los EEUU y el de las instituciones financieras internacionales (IFI). Ello significa que en Washington existían *también* las posiciones de fundamentalismo de mercado de las que Williamson trata de diferenciarse. Sólo que sobre ellas no había consenso. Estas dificultades motivaron a algunos autores como Notcheff (2004) a evitar el uso del término "neoliberalismo" y preferir en cambio otros como "neoconservadurismo" o "revoluciones de ultradercha".

Por otra parte, los países que exportaban el liberalismo fueron desde sus comienzos proteccionistas de sus propias industrias mientras éstas estuvieron en una etapa de desarrollo embrionaria, pero impulsaron el libre comercio allí donde esas empresas ya eran sólidas y competitivas (Furtado, 1973). Como dijo Carlos Pellegrini, en el s. XIX: "No hay en el mundo un

33 Durante la década de 1990 se sucedieron varias crisis económicas en países de América Latina durante gobiernos que aplicaron políticas consideradas por muchos como neoliberales. Las principales fueron el Caracazo, en las vísperas de la década (1989) con el posterior derrocamiento del presidente venezolano Carlos Andrés Pérez (1992), el *default* mexicano o *efecto Tequila* (1995), la crisis brasileña del real conocida como *efecto caipirinha* (1999) y el *default* argentino de 2001. Pero otros episodios de menor gravedad afectaron los gobiernos de Bucaran (1997), Mahuad (2000) y Gutierrez (2005) en Ecuador y los de Sánchez de Lozada, en Bolivia (1997 y 2003).

34 El peruano Enrique Ghersi es abogado y académico asociado del Cato Institute (otro *think tank* liberal), miembro de Sociedad Mont Pelerin y de la Royal Economic Society. Ha sido diputado por Lima. Es coautor de *El otro sendero*, junto a Hernando de Soto y Mario Ghibellini, y autor de numerosas publicaciones (Véase: http://www.elcato.org/node/4293/).

solo estadista serio que sea librecambista en el sentido que aquí entienden esa teoría. Hoy todas las naciones son proteccionistas y diré algo más: siempre lo han sido, y tienen fatalmente que serlo para mantener su importancia económica y política" (citado en Jauretche, 1966). Casi un siglo más tarde Raúl Prebisch (1963) expresaba la decepción que lo invadió al contrastar las teorías liberales con la práctica:

> Yo creía en todo aquello que los libros clásicos de los grandes centros me habían enseñado. Creía en el libre cambio [...]. Creía que todos los problemas de desarrollo se resolvían por el libre juego de las fuerzas de la economía mundial; aquellos años de zozobra me llevaron a ir desarticulando paso a paso todo lo que se me había enseñado y a arrojarlo por la borda. Era tan grande la contradicción entre la realidad y la interpretación teórica elaborada en los grandes centros, que la interpretación no sólo resultaba inoperante cuando se llevaba a la práctica, sino también contraproducente.

Más recientemente el autor del WC señalaba algo similar respecto de EEUU:

> Washington, por supuesto, no practica siempre lo que predica a los extranjeros. […] La principal motivación para restringir la IED [inversión extranjera directa] es el nacionalismo económico, el cual Washington desaprueba, por lo menos cuando lo practican otros países (Williamson, 1990, 1, 5).

Las tropas del Imperio Británico solían abrir el paso al libre comercio a punta de bayoneta y cañonazos. Fue a estas tropas y no a la mano invisible del mercado las que tuvieron que enfrentar los habitantes de la aldea de Buenos Aires en 1806 y 1807. Tampoco las Islas Malvinas se encuentran bajo el control de Inglaterra por efecto de la ley de la oferta y la demanda. A lo largo del siglo XX los Estados Unidos de América no dudaron en defender la libertad de mercado para sus empresas en el exterior mediante invasiones, bloqueos, golpes de Estado y diversas operaciones de inteligencia cuantas veces lo consideraron conveniente, al mismo tiempo que predicaban la libertad y la democracia (Perkins, 2005).

Del mismo modo que años atrás se diferenciaba *el ideal socialista* del *socialismo real* o de los *socialismos realmente existentes,* hoy se podría considerar que el neoliberalismo es el *liberalismo realmente existente* en la era de la globalización. Es comprensible que los liberales *puros* (si existe tal cosa) desconozcan todo parentesco con las prácticas políticas o económicas que invocan esta doctrina. Establecer con claridad si esas medidas fueron ideológicamente liberales o neoliberales no es relevante para los fines de este estudio. Probablemente esos programas hayan sido heterogéneos desde el punto de vista ideológico y se hayan aplicado con variable grado de adhesión en los distintos países y en diferentes momentos.

Lo concreto es que en la década de 1990 varios gobiernos latinoamericanos, bajo la presión de las condicionalidades adosadas a los préstamos que otorgaban los OMC[35] para la Reforma del Estado, adoptaron un vasto conjunto de reformas basadas en la agenda del WC como *programa mínimo*. Existe amplio consenso en la literatura en calificar a tales políticas y gobiernos como *neoliberales*[36] sin que ello implique necesariamente afirmar un vínculo o identidad entre tales políticas y gobiernos y el liberalismo clásico ni que dichos gobiernos hayan tenido convicciones neoliberales. Antes bien, algunos análisis sugieren que las políticas efectivamente implementadas fueron una respuesta pragmática a la crisis, dada la oferta limitada de políticas alternativas económicamente viables, las presiones externas, las demandas internas y la viabilidad política permitida por el marco de alianzas de la coalición en el gobierno (Torre, 1998).[37]

En consecuencia, este trabajo se evitará en lo posible el uso del término *neoliberalismo* para calificar a las reformas económicas, debido a que ello siempre resulta controvertido y difícil

35 Como el Banco Mundial (BM) y el Fondo Monetario Internacional (FMI).

36 Notoriamente, los gobiernos de Carlos Salinas de Gortari (México), Carlos Andrés Pérez (Venezuela), Alberto Fujimori (Perú), Fernando Henrique Cardoso y Fernando Collor de Mello (Brasil), Carlos Saúl Menem (Argentina), Augusto Pinochet (Chile), Gviria (Colombia) y Gonzalo Sánchez de Lozada (Bolivia) (Valencia Sarria, 2006).

37 Por ello resulta dudoso o cuando menos apresurado, calificar como "posneoliberal" a la etapa que se inicia en 2003 en Argentina, como hacen algunos autores (por ej. García Delgado, 2006), en la medida en que aspectos centrales del las reformas realizadas en la década del 90 tienen plena vigencia.

de justificar. Casi no existe una doctrina o escuela teórica o filosófica que no reconozca variantes y cambios a lo largo del tiempo. La "pureza ideológica" es algo raro de encontrar y de justificar. En cambio, se reservará el término *neoliberalismo* para aludir a la forma de gubernamentalidad que Michael Foucault llama neoliberal, como se explicó en el capítulo 2. En este sentido se verá que el desarrollo que persiguen los programas analizados en este trabajo es de inspiración neoliberal.

La caracterización que hizo Foucault de esta corriente se basa en sus estudios sobre el ordoliberalismo o Escuela de Friburgo. Pero las ideas de esta escuela se han expandido y desarrollado. Una de sus derivaciones, la Escuela de Chicago, ha producido por lo menos 11 premios Nobel desde 1976. De ella surgieron el monetarismo de Friedman, la teoría de la elección pública, de Buchanan, el neoinstitucionalismo de Coase y North, la Nueva Economía Social y la teoría del capital humano de Gary S. Becker y Theodore W. Schultz, y la Nueva Historia Económica de Robert Fogel, entre otras aportaciones. Varias de ellas dejaron sus huellas digitales en las nociones de desarrollo que se examinan en el capítulo 7. Es muy difícil sostener que la Escuela de Chicago es doctrinariamente homogénea o que sea "puramente" neoliberal, y sin embargo es un desarrollo del ordoliberalismo.

Comparando lo que llamó "el anclaje alemán" (Escuela de Friburgo) con "el anclaje norteamericano" (Escuela de Chicago) Foucault describió de este modo la complejidad de tal diferenciación:

> Entre esas dos formas de neoliberalismo **que recorto un poco mediante una carnicería arbitraria**, desde luego, **hay un montón de puentes**, aunque sólo sea por la existencia del enemigo común, el gran adversario doctrinal que es Keynes, claro está, y que harán que la crítica de Keynes circule de uno a otro entre esos dos neoliberalismos; en segundo lugar, los mismos objetos de repulsión, a saber, la economía dirigida, la planificación, el intervencionismo estatal, el intervencionismo en las cantidades globales a las que justamente Keynes atribuía tanta importancia teórica y sobre todo práctica; y para terminar, entre esas dos formas de neoliberalismo, **la circulación de toda una serie de personas, personajes, teorías, libros,** los principales de los cuales deben referirse a grandes rasgos a la escuela austriaca, el neo marginalismo austriaco, a gente que, en todo caso, viene de ahí como Van Mises, Hayek. (Foucault 2007, 97-98. Negritas agregadas).

En cualquier caso, las reformas económicas inspiradas en o derivadas de la agenda del WC constituyeron la llamada primera generación de reformas. Pero el incremento de la pobreza y el agravamiento de la crisis social en la región indujeron la llamada segunda generación de reformas, de carácter institucional, conocida como "reforma social".

3.2.4. La "reforma social"

Volviendo al relato de los acontecimientos, un mes antes de que el Presidente Clinton creara la National Partnership for Reinventing Government, entre el 10 y 13 de febrero de 1993, tuvo lugar en la sede del BID en Washington el Foro Internacional "Reforma Social y Pobreza", patrocinado por este organismo y el PNUD. La diversidad de instituciones representadas en este evento fue verdaderamente amplia. Todos los organismos internacionales estuvieron presentes y presentaron su posición sobre los temas de la reunión mediante un documento escrito o un discurso de su representante. Todos esos documentos e intervenciones fueron compilados en las actas del evento (BID & PNUD, 1993).[38]

Expusieron su posición la ONU, el Banco Mundial, el FMI, la OEA, UNESCO, UNICEF, UNFPA, OPS, CEPAL, FAO, OIT y, por supuesto, los organizadores BID y PNUD. También lo hicieron intelectuales y funcionarios como Mahbub ul Haq, Edmundo Jarquin, Bernardo Kliksberg, Víctor Tokman y Richard Jolly, entre otros. Ministros de diversos países, entre ellos Ricardo Haussman, Ministro de Planificación de Venezuela. Líderes de organizaciones religiosas como el CELAM (Conferencia Episcopal Latinoamericana), ONG como la Esquel Group Foundation y diversos Institutos y Centros de Investigación de Universidades de la región, Fondos de inversión,

38 Las actas del Foro Reforma Social y Pobreza son uno de los documentos analizados en el capítulo 7.

etc..

Los motivos de la reunión y la respuesta a la convocatoria fueron expresados en el Prólogo del documento final, firmado por el Presidente del BID, Enrique Iglesias, y el Director Regional del PNUD para América Latina y el Caribe, Fernando Zumbado:

> Nuestras instituciones han recogido la creciente preocupación de que, a pesar de la mejoría observada en los indicadores macroeconómicos, la situación de pobreza y deterioro de las condiciones sociales de la población de América Latina y el Caribe, persiste. Conscientes de que la problemática social emerge como el tema central en la agenda de desarrollo de nuestros países en los próximos años, organizamos el Foro al cual concurrieron 400 personas entre Ministros de las áreas económica y social, altos funcionarios gubernamentales, especialistas, representantes de agencias internacionales, y una vasta y plural representación de la sociedad civil integrada por sindicalistas, religiosos, académicos y dirigentes de organizaciones no gubernamentales.· (BID & PNUD, 1993, iii)

En su disertación en el Acto Inaugural, titulada "Una agenda social para la región", el Presidente del BID explicó que los problemas sociales de América Latina debían abordarse por imperativos éticos, sociales, económicos y políticos, y destacó:

> […] el imperativo económico es tan importante como el social, y si algo nos convoca al Foro organizado por el BID y el PNUD es a tratar de ver y percibir cómo estas dos reformas, la económica y la social, se conjugan, se potencian y se necesitan recíprocamente.
>
> El otro imperativo es el político, que están recogiendo hoy nuestros gobiernos, el cual reclama una creciente conciencia para atender los temas sociales. **No cabe duda que la situación social de América Latina constituye un peligroso detonante que alimenta inestabilidades sociales y políticas que podrían minar los resultados mismos de las reformas económicas**. (ídem, 1-2. Negritas agregadas).

Aquí Iglesias apeló nuevamente a la metáfora (Lakoff & Johnson, 2007) que sostiene que LA SITUACIÓN SOCIAL EN AMÉRICA LATINA ES UNA BOMBA A PUNTO DE ESTALLAR. Ella se impuso a partir de 1989, como el peligro de que se produzcan nuevos "estallidos sociales" similares al Caracazo. El mismo Iglesias retomó esta metáfora en su discurso del Acto de Clausura del Foro, para que no se olvide: "Se habló del riesgo de explosiones sociales. […] se advierten signos de una situación explosiva, que parte de las demandas de clases medias" (ídem, 87). La sensación de explosión inminente justificaba la urgencia de la "reforma social" como acción preventiva. De otro modo se corría el peligro de que la explosión hiciera volar por los aires a la "reforma económica". Bernardo Kliksberg, quien asistió a ese evento en calidad de Director del Proyecto Regional de las Naciones Unidas para América Latina de Modernización del Estado y Gerencia Social, en su ponencia expresó una preocupación similar:

> "[...] compartimos en el CLAD, institución que dirige Carlos Blanco, y en nuestro Proyecto Regional del PNUD que lo asiste, la idea de que *en definitiva la viabilidad de la democracia y la paz social en América Latina están ligadas absolutamente al enfrentamiento del gravísimo problema de la pobreza* que hoy ensombrece y acorta la vida de más de la mitad de los latinoamericanos" (Kliksberg, 1995b:155).

En su alocución de apertura Iglesias expresó a modo de consigna la expectativa del Banco con respecto al encuentro:

> Esperamos tener las bases de lo que llamaría una "agenda social" para la América Latina de los noventa, una agenda social que esté por encima de las políticas de gobierno y apunte a políticas de Estado, que convoque las voluntades de los sectores políticos de América Latina, de la sociedad civil y del sector privado, y que podamos en torno a ella construir en América Latina el tipo de reforma social que requiere la reforma económica en curso. Estas discusiones sería una primera contribución a los importantes esfuerzos que […] particularmente las Naciones Unidas han querido vigorizar con la Cumbre Social que tendrá lugar en 1995, la cual formará parte de todo este proceso […]. (ídem, 2).

Este es el significado del Foro Reforma Social y Pobreza. Efectivamente en esta reunión y en la posterior Cumbre de Desarrollo Social se estableció la agenda y los lineamientos generales

de diseño para el nuevo tipo de políticas sociales.[39] La Gerencia Social era parte de esa agenda y el capítulo 3 del documento del Foro fue parte de la bibliografía entregada en las capacitaciones que el BID organizó en 1997 para los funcionarios y trabajadores de los organismos provinciales de que trata este estudio, como se verá en la sección 3.3.1 del presente capítulo.

Al año siguiente del Foro, uno de los dos organismos que lo patrocinaron, el BID, fundó su Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social (INDES) con el propósito de impulsar la Gerencia Social en toda América Latina. Según informaba su sitio web:

> El INDES es un instituto de capacitación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un foro de intercambio de ideas, opiniones y experiencias sobre gerencia social.[40]
>
> El INDES es un componente integral del Banco Interamericano de Desarrollo y sirve de centro de capacitación para la formulación e instrumentación de políticas y programas de desarrollo social a escala nacional. Ha desempeñado una función pionera en el ámbito de la capacitación de la administración social en colaboración con las organizaciones sociales de la región a fin de promover iniciativas que refuercen tanto la eficiencia como la equidad de la administración.[41]

La creación del INDES vino a darle mayor continuidad e institucionalidad a iniciativas como el ya mencionado Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales. El BID no ofrece mucha información sobre su creación, como la fecha exacta de su nacimiento o sus primeras autoridades, pero en 1996 su Director era Bernardo Kliksberg. Un documento de carácter formativo del INDES-BID (2006) define la Gerencia Social como:

> [...] un campo de conocimientos y prácticas - acotado por la intersección de las áreas de desarrollo social, de las políticas públicas y de la gerencia pública – cuyo fin es promover que las políticas y programas sociales contribuyan de forma significativa a la reducción de la desigualdad y de la pobreza y al fortalecimiento de los estados democráticos y de la ciudadanía a través de procesos participativos de formación de políticas que generan valor público.

Según el citado documento el campo de las políticas públicas proporciona el énfasis en los procesos incluyentes y democráticos, así como los conceptos, modelos, enfoques y marcos para el análisis y normas para el diseño de políticas públicas. El campo de la gestión pública aporta el énfasis en los resultados y las capacidades organizativas, los marcos para el análisis y normas para el diseño y correcta gestión de las organizaciones públicas (concretamente la “gestión por resultados”) y un conjunto de categorías provenientes de la economía y la administración de empresas como "resultados", "provisión de bienes y servicios", "valor (público)", etc. Finalmente, el campo del desarrollo social aporta el énfasis en la lucha contra la exclusión y la desigualdad, los marcos para el estudio de las transformaciones sociales, las estrategias para alcanzar el desarrollo entendido desde las teorías de la modernización, el papel de las instituciones y los modos de entender el conflicto y las dinámicas culturales.

Entre el 6 y el 12 de marzo de 1995 tuvo lugar la primera Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague, Dinamarca, tal como había sido anunciada en el Foro de Washington. Tres días después el Congreso argentino sancionó la ley 24465 de flexibilización laboral y contratos de trabajo. Hacia fines de ese mes aprobó la ley 24467 de Pymes, y el 4 de octubre la ley Nº 24557 de Riesgos de Trabajo. En mayo de 1996 se sancionó la ley de conciliación laboral obligatoria (Nº 24635) y en junio se produjeron los primeros cortes de ruta en Cutral-Co y Plaza Huincul a raíz del aumento de la desocupación generada por los despidos producidos en el marco de la privatización de la petrolera estatal YPF. Las leyes mencionadas fueron parte de la Reforma del Estado argentino y parcialmente responsables del incremento de la desocupación que la reforma social procuraba contrarrestar.

La Gerencia Social exige la segmentación de la población destinataria de programas sociales en diferentes *targets* según sus características a fin de alcanzarlos con una oferta diferenciada de programas a medida, tal como ocurre con los mercados posfordistas. En política

---

39 Las características de estas políticas se verán con detalle al analizar el contenido de los documentos producidos en estos eventos, en el capítulo 7.

40 http://indes.iadb.org/ Accedido: 29/08/2009.

41 http://www.iadb.org/aboutus/II/in_indes.cfm?language=Spanish Accedido: 29/08/2009.

social dichos *targets* son denominados *población meta*. Su identificación requiere la realización de estudios que resultan equivalentes a las investigaciones de mercado en el ámbito empresarial. A tal efecto, la Secretaria de Desarrollo Social de la Nación, a cargo del Lic. Eduardo Pablo Amadeo, creó en 1995 el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), dependiente del Programa Participativo de Desarrollo Social (PRODESO).

El PRODESO fue creado como una unidad ejecutora con dos componentes básicos y una unidad de apoyo: respectivamente, el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), y la Unidad de Coordinación Administrativo Financiera (UCAF) que brinda apoyo a ambos (véase el organigrama en la Ilustración 3 al final de este capítulo). La creación del PRODESO fue financiada mediante un préstamo del Banco Mundial (Préstamo 39570-AR, 5/12/1995) en el marco del denominado *Social Protection Project* (Proyecto BIRF P035495).[42] El SIEMPRO fue el Componente C de dicho proyecto.

> The primary objective of the component was to influence a change in the focus and management of social programs by promoting transparency, participation of civil society and targeting of services to the poor. It was specifically aimed at developing and disseminating methodologies and systems for improving the targeting, evaluation and monitoring of national and provincial social programs and to contribute to the analysis and formulation of social policies. The loan financing of $10 million covered four sub-components: (a) enhancement of the availability of social information to improve the targeting, design, monitoring and evaluation of social programs; (b) establishment of a system of monitoring and evaluation of targeted social programs; (c) dissemination and transfer of methodologies and systems to national and provincial agencies; and (d) institutional strengthening and management of the program. (*Implementation Completion Report* pag. 3. Véase el organigrama del SIEMPRO en la Ilustración 4 al final de este capítulo).

Uno de los objetivos del SIEMPRO era “Brindar asistencia técnica y capacitación a los organismos del área social en los niveles nacionales y provinciales”. Este objetivo era responsabilidad principal de su Gerencia de Transferencia y Capacitación. De acuerdo a su *Informe de Cierre* (ICT), el proyecto llevó a cabo un extenso programa de capacitación en gran escala dirigido especialmente a las provincias, con el fin de transferir metodologías para el diseño, focalización y administración de programas sociales.

> Las tareas, cursos y talleres de capacitación sobre gerencia social, planificación de programas, monitoreo y evaluación, realizados por el SIEMPRO tanto a nivel nacional como en las provincias permitió que, una cifra superior a 10.000 personas accedieran a instrumentos, herramientas y desarrollos conceptuales. Ello ha creado condiciones para hacer común a nivel nacional y provincial criterios y conceptos, generar habilidades gerenciales, instalar la “cultura” de la evaluación como práctica de gestión permanente (*Informe de Cierre*, pag. 36).

Como se desprende de lo expuesto hasta aquí el término “Gerencia Social” fue acuñado por Bernardo Kliksberg para designar la variante particular de la Nueva Gestión Publica propuesta para los “sectores sociales” del Estado. Desde su origen en 1989 fue difundida activamente por los organismos internacionales para los que trabajó su creador (PNUD, CLAD, INDES-BID) entre los gobiernos de la región, comenzando por Venezuela, pocos meses después del Caracazo. El motivo de su veloz difusión fue la preocupación de dichos organismos por el peligro que representaban los estallidos sociales para la estabilidad de las democracias de la región, la gobernabilidad, y la continuidad de las reformas estructurales inspiradas en la agenda del Consenso de Washington. Se ha visto también que la Gerencia Social fue parte de la Reforma Social, la cual pertenece a la segunda generación de reformas del Estado, de carácter institucional, y que constituye una adaptación de la NGP a los sectores sociales del Estado.

En la sección siguiente se verá cómo arribó la Gerencia Social a los organismos de la

42 El monto total del proyecto fue de US$ 417,90 millones, de los cuales US$ 10 millones fueron destinados al SIEMPRO. El proyecto P035495 fue aprobado el 21/11/1995 y cerrado el 31/12/1998. El *Cuarto Social Protection Project* (Préstamo 43980-AR) aprobado el 15/10/1999, por un monto de US$ 90,75 millones apoyó la continuidad y expansión del FOPAR y el SIEMPRO. (Fuente: Banco Mundial) Disponible en: http://www.worldbank.org/projects/P035495/social-protection-project?lang=en . Accedido el 16/08/2012.

Provincia de Buenos Aires cuyos programas son objeto de análisis en este trabajo, en el marco del mencionado programa de capacitación del SIEMPRO.

3.3. La gerencia social llega a la Provincia de Buenos Aires

Habiendo expuesto las líneas generales de la Reforma del Estado administrativa y social para América Latina en esta sección se presentará cómo se fueron implementando esas reformas en los organismos provinciales cuyos programas son objeto de análisis con la capacitación y asistencia técnica directa del SIEMPRO y el INDES-BID y la participación protagónica del propio B. Kliksberg.

3.3.1. Primeras capacitaciones en gerencia social (INDES y SIEMPRO 1996)

En 1996 la agencia nacional SIEMPRO,[43] dependiente de la Subsecretaría de Proyectos Sociales[44] de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, por entonces a cargo del Lic. Eduardo Amadeo, en conjunto con el INDES, cuyo Coordinador era el Dr. Bernardo Kliksberg, y con funcionarios del BID,[45] organizaron un programa nacional de capacitación titulado "Diseño y Gerencia Social". En ese marco tuvieron lugar en La Plata las *Jornadas de trabajo para los intendentes de la Provincia de Buenos Aires, "Diseño y Gerencia Social"*, los días 13 y 14 de marzo de 1996, en el salón de actos del Ministerio de Obras Públicas. Los objetivos de esta actividad fueron:

- Analizar los principales aspectos de la situación social en la región y los lineamientos de la Reforma Social necesaria.
- Examinar interrelaciones entre las reformas económicas, sociales e institucionales.
- Proporcionar instrumentos para el mejoramiento de los sistemas de diseño, seguimiento y evaluación de las políticas sociales desarrolladas por las Intendencias.
- Transmitir modelos conceptuales e instrumentos técnicos seleccionados utilizables para el desarrollo de una gerencia social eficiente de los Municipios. (Tríptico de las Jornadas)

El “equipo docente” estuvo compuesto por el Dr. Bernardo Kliksberg, Coordinador del INDES y “conductor científico de las Jornadas”; la Dra. Karen Mokate, investigadora y docente del INDES y el Dr. José Sulbrandt, investigador y docente del mismo instituto y de FLACSO.[46] En la apertura tomaron la palabra el Dr. José María Puppo, Representante del BID en la República Argentina, el Lic. Eduardo Amadeo y el Gobernador de la Prov. de Buenos Aires, Dr. Eduardo Duhalde, Gobernador de la Prov. de Buenos Aires. En el cierre lo hicieron el Dr. Bernardo Kliksberg y la Sra. Hilda González de Duhalde. El primer día Kliksberg disertó sobre “La reforma social en América Latina” y sobre el “Nuevo paradigma en gerencia social”, en tanto la exposición de la Dra. Mokate versó sobre “Instrumentos de diseño, monitoreo y evaluación de políticas sociales”. El segundo día, después que Mokate concluyera su exposición del día anterior, José Sulbrandt disertó sobre “Herramientas de gerencia social estratégica en el campo social, dentro de procesos participativos”. En el acto de cierre el Dr. Bernardo Kliksberg y la Sra. Hilda González de Duhalde, Presidenta Honoraria del CPFyDH, pronunciaron sendos discursos.

Los participantes recibieron un juego de fotocopias con bibliografía sobre los temas de las Jornadas. Este material incluía, como ya se adelantó, el capítulo 3 del documento Foro Reforma Social y Pobreza (BID & PNUD, 1993) y tres artículos de Kliksberg sobre gerenciamiento social.

43 Esta agencia estaba entonces a cargo de Irene Novakovsky.
44 La funcionaria responsable la Subsecretaría de Proyectos Sociales era la Lic. Viviana Fridman.
45 El representante del BID en Argentina en 1996 era el Dr. José María Puppo.
46 Entre 1997 y 1998 el SIEMPRO y FLACSO implementaron en conjunto una Cátedra Pública de Desarrollo Social, de la que fueron docentes varios funcionarios del primer organismo mencionado y de organismos internacionales. Como producto de esa experiencia se publicó el volumen Carpio & Novakovsky (1999), coeditado por SIEMPRO y FLACSO, financiado por el BM e impreso en Brasil.

La actividad estuvo dirigida a Intendentes Municipales y funcionarios del CPFyDH.[47] Este evento de capacitación marca la llegada de la Gerencia Social INDES a la Provincia de Buenos Aires, de la mano del SIEMPRO, programa dependiente de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, y con financiamiento del Banco Mundial.

Inmediatamente el Gabinete Social de la Provincia de Bs. As, con la coordinación del CPFyDH replicó esta capacitación con sus propios medios y sin la participación del INDES, para Intendentes y Secretarios municipales de las áreas de Producción y de Acción Social de toda la Provincia a través de cuatro Encuentros de Gerenciamiento Social organizados por Corredores Productivos,[48] del siguiente modo:

1. El primero en Veinticinco de mayo los días 13 y 14 de marzo de 1996, para los distritos del Corredor Productivo Zona Central.
2. El segundo en el partido de Nueve de Julio.
3. El tercero en el distrito de San Nicolás los días 5 y 6 de septiembre de 1996 para el Corredor Productivo del Noroeste Bonaerense.
4. El último en la localidad de Sierra de la Ventana, partido de Tornquist, los días 5 y 6 de diciembre de 1996 para los municipios del Consorcio de Desarrollo del Sudoeste Bonaerense.[49]

En estos encuentros participaban los Secretarios de Producción y de Acción Social de los Municipios que integraban los corredores productivos y representantes de los organismos integrantes del Gabinete Social de la Provincia de Buenos Aires, a saber:

- Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano
- Ministerio de Salud
- Dirección General de Cultura y Educación
- Ministerio de la Producción y el Empleo
- Secretaría de Prevención de las Adicciones
- Consejo Provincial del Menor
- Unidad Ejecutora y Coordinadora Programa Familia Propietaria
- Banco de la Provincia de Buenos Aires

El objetivo general de los encuentros era “Impulsar el trabajo integrado del Gabinete Social y la Comunidad para la construcción y fortalecimiento de la Red de Solidaridad Social”. Entre los objetivos secundarios se destacan los de “Conocer los diferentes niveles de participación de los

---

47 Se tuvo la posibilidad de presenciar la exposición de Kliksberg la tarde del segundo día por invitación de un funcionario del Consejo.

48 “Los Corredores o Consorcios Productivos nacieron en la provincia de Buenos Aires a partir de 1993, autoconvocados y/o reunidos por un estímulo financiero nacional, proponiéndose reunir varios municipios en diferentes proyectos ligados por afinidades político/territoriales a la producción de cada una de las regiones. Quedaron conformados 13 Corredores, aunque a marzo de 2003, 10 seguían vigentes, 2 estaban en proceso de disolución y el restante inactivo.”

“Todos estos Corredores están compuestos por municipios lindantes y mantienen una estructura encabezada por un Consejo formado por los intendentes de cada distrito. Completan esa estructura un Presidente, cuyo cargo es rotativo, y un Coordinador. Uno de los objetivos que impulsó la creación de los Corredores fue el de aunar criterios para la elaboración de proyectos conjuntos que permitan dar una mejor y mayor explotación a las actividades productivas de cada región. […] (Informe “Alianzas Productivas”, Mecom-Prensa Clave, La Plata, 7-2-2003).” (Esteban & Rossi, 2003, 4). Jurídicamente constituyen consorcios amparados en el artículo 43 de la Ley Orgánica Municipal de la Provincia de Buenos Aires. Véase también Nafría, 1997.

En la ilustración 7 del capítulo 5 se puede ver un mapa de los corredores productivos. Para más información sobre este tema véase el artículo de Nafría (1997).

49 Se dispone de documentación de los dos últimos Encuentros citados (véase la Ilustración 5).

diversos Sectores de la Comunidad" y "Optimizar la respuesta a los problemas de la comunidad a partir del trabajo interinstitucional, patrocinando la tarea de las organizaciones intermedias para el trabajo en Red". Las ideas de trabajo en redes interinstitucionales, solidaridad, fortalecimiento, participación de la comunidad, organizaciones intermedias y resolución de problemas marcaban los ejes de las políticas recomendadas.

Se presentaba la "oferta programática" del CPFyDH, se realizaban talleres de diagnóstico social de cada distrito y se elaboraban propuestas de trabajo. El organismo editó una publicación para cada Encuentro, con la síntesis de cada taller de diagnóstico y propuestas, información del evento y una bibliografía, que consistía en los siguientes artículos: BID, & PNUD (1993), Kliksberg (1995b, 1996). La organización estuvo a cargo del CPFyDH, cuya Presidenta Honoraria, Hilda González, era al mismo tiempo Presidenta del Gabinete Social. La coordinación política estuvo a cargo de la Secretaría Ejecutiva, integrada por la Secretaria, Nélida Doga y las Consejeras Ejecutivas Teresa de Loyola, Lidia Tempone y Cristina Duhalde. A nivel técnico fue organizada por un grupo de directores de programas, cada uno de los cuales aportó además un equipo de trabajo.

El 5 de marzo de 1997, organizadas por SIEMPRO y CEDES, se realizaron las "Jornadas de Gerenciamiento Social y Participación". En esta ocasión la bibliografía proporcionada fue otro artículo de Kliksberg (1997). En fecha que no se ha podido determinar se llevaron a cabo las "Jornadas de trabajo Diseño y Gerencia Social", organizadas por el INDES-BID y el SIEMPRO. De este evento se dispone de su extensa bibliografía, de la que cabe destacar: BID y PNUD (1993), BID, PNUD y CEPAL (1995), Kliksberg (1995b, 1995d, 1996). Los temas de los demás textos cubrían los temas de evaluación, monitoreo e implementación de programas sociales, desigualdad social en América Latina y administración estratégica de organizaciones sin fines de lucro.

Los días 28 y 29 de agosto de 1997 tuvo lugar otra capacitación en el CPFyDH sobre el tema "Experiencias Innovadoras en Política Social y Gerencia Social", de la cual no se ha podido obtener más información.

Hasta aquí se ha visto que en el transcurso de 1996 el enfoque del Gerenciamiento Social, originado en el INDES-BID por el Dr. Bernardo Kliskberg, fue adoptado por el CPFyDH, con la promoción de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación a cargo del Lic. Eduardo Amadeo, a través del SIEMPRO y con financiamiento del Banco Mundial. A partir de ese momento el CPFyDH extendió el modelo de la Gerencia Social a los Municipios a través de actividades de capacitación llevadas a cabo por su propia iniciativa y mediante sus propios medios, es decir, sin financiamiento específico externo o de la Nación. Sin embargo el apoyo del BID al CPFyDH para la implementación de la Gerencia Social se prolongó más allá de 1996 a través de una serie de capacitaciones y asistencias técnicas realizadas en el marco de un préstamo otorgado para financiar la Reforma del Estado Provincial. La siguiente sección describe esas intervenciones.

3.3.2. El proyecto ARG-0164 y el P.A.R.E.F.F.

Durante el transcurso del año 1996 la Provincia de Buenos Aires estuvo gestionando el primer préstamo que el BID otorgó directamente a un estado subnacional, el préstamo BID 979/OC-AR[50], que incluyó un "componente social" orientado al fortalecimiento técnico e institucional del CPFyDH. Mediante este componente el Consejo fue objeto de varias capacitaciones más en Gerencia Social, así como de consultorías destinadas a formalizar la

50 Se han consultado los siguientes documentos del BID sobre el mencionado proyecto: *AR0164 -432073 Propuesta de préstamo; AR0164 -Informe final 820549* (véase la Ilustración 8)*, Plan de adquisiciones del préstamo OC/979-AR* ; base de datos del BID de documentos de proyectos (accedida el 15 junio 2009). Además se consultaron numerosos documentos sobre actividades puntuales de consultoría que se mencionarán a medida que se haga referencia a ellas. Aun así existe o existió mucha más documentación que no fue posible consultar. El Ministerio de Economía de la Provincia, si bien no denegó abiertamente el acceso a sus archivos lo postergó indefinidamente. Por otra parte, el BID informó haber destruido todos los informes finales de consultoría de este proyecto pocos meses antes de mi solicitud de acceso, por haberse cumplido el plazo de 10 años de terminación del proyecto.

descripción de sus programas según los lineamientos de la Gerencia Social y los métodos de planificación utilizados por los organismos internacionales, ya que los programas del CPFyDH funcionaban sin haber definido explícitamente sus objetivos, destinatarios o productos y sin contar con indicadores para evaluar resultados o impactos.

El proyecto "Programa de Apoyo a la Modernización del Estado y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (979/OC-AR)"[51] fue aprobado por el BID el 11/12/1996. El costo total del proyecto fue de U$S 700 millones. El préstamo del BID cubría la mitad de ese monto y la Provincia debía aportar la otra mitad. El contexto general del préstamo fue el de la Reforma del Estado provincial, incluyendo entre sus objetivos la privatización de la Empresa Social de Energía de Buenos Aires (ESEBA) y de la empresa de aguas, Obras Sanitarias de Buenos Aires (OSBA), lograr el equilibrio de las cuentas fiscales provinciales y mejorar la eficiencia del gasto social en las políticas para combatir el desempleo. El Banco describió en estos términos el contexto del proyecto:

> En resumen, en el momento de la conceptualización del proyecto, la Provincia de Buenos Aires presentaba una situación aceptable de sus finanzas pero con tendencia al deterioro o déficit en sus cuentas fiscales como consecuencia del carácter procíclico de sus ingresos (y gastos) y la escasa propensión al ahorro. La necesidad de asegurar el equilibrio fiscal a mediano y largo plazo se convirtió en el objetivo central del nuevo préstamo que debía atender también a un entorno social deteriorado como consecuencia, entre otros factores, del alto nivel de desempleo y a fomentar el desarrollo del sector privado como proveedor dinámico de empleo. (AR0164 -Informe final, 2).

Según el mismo Informe la Provincia solía financiarse a través del Banco Provincia, pero el Gobernador Duhalde había decidido no recurrir más a esa entidad y "a partir, de 1994 comenzó a colocar deuda en los mercados internacionales sin garantía de la Nación".[52] Esto fue posible recién a partir de la sanción de la nueva Constitución Nacional, promulgada el 29 de diciembre del mismo año, cuyo artículo 124 dispone:

> Articulo 124.- Las provincias podrán crear regiones para el desarrollo económico y social y establecer órganos con facultades para el cumplimiento de sus fines y podrán también celebrar convenios internacionales en tanto no sean incompatibles con la política exterior de la Nación y no afecten las facultades delegadas al Gobierno federal o el crédito público de la Nación; con conocimiento del Congreso Nacional. La ciudad de Buenos Aires tendrá el régimen que se establezca a tal efecto.
>
> Corresponde a las provincias el dominio originario de los recursos naturales existentes en su territorio.

En ese marco se solicitó el préstamo del BID. Pero este préstamo fue muy particular no sólo porque fue el primero que tomó la Provincia y el primero que el BID otorgó a un Estado subnacional. También fue diferente a lo habitual, porque la Provincia **no necesitaba el dinero** del préstamo. En las palabras de uno de los ex-funcionarios del CPFyDH que intervino en la gestión del proyecto AR0164:

> El Fondo del Conurbano Bonaerense contaba con un presupuesto de $600 millones de dólares. Lo que aportaba el BID para el componente social era muy poco dinero para el Consejo. No lo necesitaba. El presupuesto provincial era de $11 mil millones de dólares. (*Inf29*).[53]

Lo habitual en los noventa en el contexto de las reformas económicas e institucionales fue que los Estados que tomaban créditos resultaban fuertemente condicionados por los organismos que los otorgan. El préstamo 979/OC-AR inicialmente había sido concebido como un *Policy Based Loan* (PBL), un tipo de préstamo con fuertes condicionalidades de políticas, en las que los

---

51 Así lo denomina el documento de propuesta (*AR0164 -432073 Propuesta de préstamo*). El Informe Final (PCR) lo llama por el nombre que recibió posteriormente: "Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires" (PAREFF).

52 El préstamo 979/OC-AR tuvo como garante al Estado Nacional.

53 Como se verá en la sección 4.1 del capítulo 4 el presupuesto anual del Fondo del Conurbano Bonaerense (FRHCB) osciló entre los U$S 400 y los 600 millones, alcanzando esta última cifra en 1998. En cuanto al presupuesto general provincial, según las leyes de presupuesto, fue de $ 8.681 millones en 1997, $ 10.406 millones en 1998 y $ 10.812 en 1999.

sucesivos desembolsos dependen del cumplimiento por parte del acreedor de las condiciones que acompañaban a los desembolsos previos. Pero en este caso finalmente se aprobó como un préstamo de inversión y no como un PBL "debido a restricciones del Banco en el uso de esta clase de instrumentos" (AR0164 -Informe final, 3). Al no estar sujeto a condicionalidades y no necesitar el dinero el CPFyDH gozaba de una gran independencia para decidir sobre su uso dentro de lo acordado y para aceptar o rechazar las sugerencias del Banco. Uno de los consultores entrevistados lo describió de este modo:

> […] por experiencias posteriores mías, en general cuando vos arreglás con el Banco, los tipos son bastante densos en el sentido de fijarte pautas y cosas que en ese caso, no existió.
>
> […] por eso digo que no tenía la característica que tienen los préstamos del Banco normalmente. [...] vos participás en una mesa donde los consultores del Banco vienen, y discutís con ellos y ellos te exigen determinadas cuestiones que vos tenés que cumplir. Acá no había ninguna pauta definida. Sí había pautas definidas por el Consejo, [la Consejera Ejecutiva] era la que fijaba más o menos las orientaciones. Pero había una autonomía absoluta desde el punto de vista del gobierno provincial de definir para qué quería [la plata]. Yo no tuve ninguna auditoría del Banco. Los bancos en general tienen un Jefe de Proyecto en la representación argentina, al que vos le tenés que informar todo el tiempo lo que hacés, los tipos van al territorio, se fijan…(*Inf25*).

El BID también reconoce esta situación en su Informe Final:

> La posibilidad de influir en la definición de los objetivos, desde el punto de vista financiero, es muy limitada en el caso de los llamados países "grandes" como es Argentina ya que el promedio de la aportación de recursos financieros por parte del Banco fue del 0.3% del PIB durante la década de 1990. (*AR0164 -Informe final 820549*).

La pregunta que surge de inmediato es ¿por qué el CPFyDH o la Provincia de Buenos Aires en general, se avino a solicitar este préstamo y trabajar con el BID si no necesitaba el dinero?. El consultor citado opinó que "por corrección política". Según el Banco:

> Al solicitar el préstamo, el gobierno de la Provincia buscó el respaldo y la experiencia del Banco en los procesos de reforma fiscal y, sobre todo, el apoyo financiero para poder acometer la privatización de las empresas de energía eléctrica y de aguas y saneamiento. (ídem).

Lo anterior tiene sentido pues, según explica Diana Tussie (1997), los Organismos Multilaterales de Crédito (OMC) BID, Banco Mundial y Fondo Monetario Internacional (FMI) establecieron una división del trabajo en América Latina con el fin de coordinar políticas y criterios de intervención y optimizar esfuerzos en los procesos de reforma. En esta división del trabajo el BID tuvo se ocupó de todas las obras e iniciativas vinculadas al sector energético. Así, en la Argentina, el BID fue el organismo financiador de las represas hidroeléctricas de Salto Grande y Yaciretá. Por este motivo se puede entender que estando de por medio la privatización de ESEBA fuera el BID el que interviniera en representación de los tres organismos.[54]

Los objetivos del proyecto AR0164 fueron:

> (a) contribuir a un adecuado equilibrio de las cuentas fiscales de la provincia a mediano y largo plazo, mediante la ejecución de acciones que inciden tanto en los gastos como en los ingresos;
>
> (b) apoyar la modernización del Estado y el aumento de la calidad de los servicios, especialmente mediante la concesión o la privatización de servicios públicos;
>
> (c) promover las actividades productivas del sector privado que favorezcan la generación de empleo; y
>
> (d) contribuir a mejorar la calidad de la asignación de los recursos sociales mediante el fortalecimiento institucional del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano. (*AR0164 -432073 Propuesta de préstamo*, 1).

54 Cabe acortar que podría ser muy esclarecedor explorar la relación entre la decisión de no recurrir más al Banco Provincia para financiar el gasto estatal, la decisión inédita hasta ese momento de que la Provincia recurra a los organismos internacionales de crédito y los términos del acuerdo político entre el Gobernador Duhalde y el Presidente Menem por el cual se creó el FRHCB. Esta tarea, sin embargo, excede el marco del presente estudio.

El programa constó de tres componentes: uno de “modernización estatal y fortalecimiento fiscal […] para mejorar y consolidar la situación de las finanzas públicas de la provincia”; otro de “promoción del sector privado para crear condiciones para incrementar inversiones productivas y de servicios, particularmente en el ámbito de la pequeña y mediana empresa, para generar nuevas oportunidades de empleo”; y un tercero de “promoción del sector social para aumentar la eficiencia del gasto social focalizado” (ídem, 2), en ocasiones denominado “el componente social”. Este último es el que respondía al objetivo “d” y se dirigió específicamente al CPFyDH.

Las actividades a financiar incluían “medidas para promover las privatizaciones de los sectores de energía, agua y saneamiento, y astilleros”, “fortalecimiento” para la Secretaría de Ingresos Públicos, la Dirección Provincial de Rentas y la Dirección Provincial de Catastro Territorial, y un programa de incorporación de indicadores de gestión para mejorar la eficiencia del gasto público. Para la realización de las actividades se dispuso contratar varias consultorías. Entre ellas la que interesa en este estudio es la destinada a

> […] apoyar al Consejo de la Familia y Desarrollo Humano (CFDH) y programas sociales, que incluye fortalecimiento de estudios de diagnóstico y programación, intervención y ejecución, y monitoreo y evaluación mediante actividades de capacitación, modernización del sistema de información y reformulación institucional (ídem, 3).

Parte del financiamiento se asignó a la realización de obras físicas para la privatización de la Empresa Social de Energía (ESEBA), a la adquisición de equipos informáticos e instalación de sistemas de información para el CPFyDH, y al pago de los honorarios de los consultores.

El contrato de préstamo se haría efectivo el 4 de agosto de 1997. En preparación, el 30 de abril por decreto 953/97 la Provincia creó “en la jurisdicción Ministerio de Economía la Unidad de Coordinación del Programa de Modernización y Reforma del Estado Provincial” (*art. 1 del decreto 953/97*) para administrar el dinero del préstamo y el proyecto. El mismo decreto fijó la estructura y funciones de dicha Unidad, la primera de las cuales fue:

> Coordinar a nivel provincial el Programa de Modernización y Reforma del Estado Provincial, para lo cual implementará los mecanismos de selección de proyectos y aprobación de inversiones, de conformidad con los procedimientos y objetivos que en acuerdo con el Banco Interamericano de Desarrollo, se establezcan para el Programa. (*Anexo II del decreto 953/97*).

Su máximo responsable fue el mismo Ministro de Economía en el rol de Coordinador General, con la función de “Representar a la Provincia ante el Banco Interamericano de Desarrollo a los fines del cumplimiento del Programa”. En tanto la responsabilidad directa por la gestión y ejecución del Programa (P.A.R.E.F.F.) recayeron sobre un Secretario Ejecutivo propuesto por el Ministro. Inicialmente se dispuso que los gastos para el funcionamiento de la Unidad de Coordinación se cargaran a una Cuenta Especial existente, “hasta tanto se concrete el Convenio de Préstamo con el Banco Interamericano de Desarrollo y se efectúen las respectivas adecuaciones presupuestarias” (*artículo 15 del decreto 953/97)*.

El 19 de junio se declaró la emergencia laboral en la Provincia mediante el decreto 1669/97[55]. El día 23 por decreto 1736/97 el Instituto Provincial de Empleo (IPE) pasó a depender del CPFyDH.[56] Esta modificación es importante, porque constituye una concentración de las políticas sociales en el Consejo en momentos previos al inicio del proyecto AR0164 que tenía previsto el fortalecimiento de este organismo. El 31 de julio la Legislatura Provincial aprobó la ley 11983/97 que ratificó la emergencia laboral y la 11975/97 cuyo primer artículo establecía:

> Autorízase al Poder Ejecutivo a contraer, con el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) el préstamo acordado por esa Institución el 11 de diciembre de 1996 conforme al proyecto denominado "Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires" [P.A.R.E.F.F.].

La misma norma dispuso la creación de una cuenta especial donde depositar los fondos del préstamo y una comisión bicameral compuesta por siete diputados y siete senadores para

55 Modificado el 1º de julio por el decreto 1862/97.

56 La nueva estructura del CPFyDH se aprobó el 8 de julio mediante el decreto 1905/97 (véase la sección 4.5 del capítulo 4).

realizar su seguimiento. Los fundamentos de la ley hacen referencia a los objetivos del PAREFF, cada uno de los cuales se relaciona con sendos componentes del proyecto AR0164. En lo que concierne a este estudio interesa el tercer objetivo, que proponía: "Contribuir a mejorar la calidad de la asignación de los recursos sociales mediante el fortalecimiento institucional del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano". También señalaba su articulación con el "Componente de promoción social, cuyo objeto se centra en la protección del gasto social focalizado en los grupos más vulnerables de la Provincia en un contexto de transformación económica" (*Ley 11975*).

La Unidad Coordinadora del PAREFF siguió existiendo todo el tiempo que duró el proyecto, aunque sufrió algunos cambios en su denominación y estructura. En 2002 el decreto 218/02 ratificó esta última a los fines de concluir la ejecución del Préstamo BID 979/OC-AR. El mismo año el decreto 258/02 creó en dependencias del Ministerio de Economía la "Unidad de Coordinación Operacional con Organismos Multilaterales de Crédito" (U.C.O.) con el fin de concretar nuevas operaciones de crédito con otros organismos. En 2005 el decreto 947/05 dispuso la unificación de ambas Unidades Coordinadoras. Por último, tras la finalización del préstamo 979/OC-AR el 26 de diciembre de 2007 mediante el decreto 206/07 se dispuso transformar la Unidad de ¨Coordinación en Agencia Provincial de Desarrollo, siempre en la órbita del Ministerio de Economía.[57]

En la siguiente sección se detallan las actividades realizadas en el marco del "componente social" del proyecto ARG-0164 como fortalecimiento institucional del CPFyDH.

3.3.3. El "componente social"

Según informó quien fuera el responsable de la coordinación del "componente social", Mariano Martínez de Ibarreta,[58] éste tuvo tres "subcomponentes": la adquisición de equipos informáticos, "capacitar a los técnicos" y "evaluar los principales programas sociales del Consejo". Del monto total del préstamo OC/979-AR "el componente social manejaba un millón y medio. De ese millón y medio, un millón era exclusivamente para el tema informático" (*Martínez de Ibarreta*). Eso deja sólo medio millón para las restantes consultorías y capacitaciones.

La Secretaria Ejecutiva del CPFyDH, Nélida Doga, le planteó a Martínez "que el Consejo tenía una enorme cantidad de trabajo realizado, pero sin sistematizar. Y que necesitaban algún tipo de metodología que les permitiera organizar toda la información que tenían". Por otra parte, "En el componente del BID se planteaba la necesidad de profundizar la capacitación en el diseño, la ejecución y la evaluación de los proyectos". En consecuencia se organizaron capacitaciones sobre dichos temas para el personal y funcionarios del organismo.

> Se desarrolló un Plan de Capacitación en función de las debilidades detectadas en el diagnóstico. Este Plan consta de 5 módulos: I- Diagnóstico participativo; II- planificación y gestión de programas sociales; III- técnicas de evaluación de programas sociales; IV- métodos de organización comunitaria y V- problemáticas institucionales (Lozano, 2001).

En el transcurso de 1998 se dio comienzo a este plan. La primera capacitación fue sobre "Planificación estratégica aplicada a programas y proyectos sociales". Estuvo a cargo del Dr. Mario Rovere y se llevó a cabo los días 3, 4, 10, 11, 17 y 18 de septiembre de 1998, en el Colegio de Escribanos, en La Plata, con una carga horaria total de 40 hs. Como parte de esta actividad se distribuyó a los asistentes como material de lectura un manual de 107 pags. elaborado por el mismo capacitador (véase la Ilustración 6 en Anexos)[59]. "Mario es un experto en todo lo que es planificación estratégica" (*Martínez de Ibarreta*).[60]

57 La Agencia Provincial de Desarrollo fue nuevamente reformada en 2011 por el decreto 92/11, que aprobó una nueva estructura para el Ministerio de Economía. Desde entonces se denomina Organismo Provincial para el Desarrollo Sostenible (OPDS).

58 Martínez de Ibarreta venía de desempeñarse en el SIEMPRO (Secretaría de Desarrollo Social de la Nación), bajo la conducción del Lic. Eduardo Amadeo.

59 Se tuvo acceso al material de lectura, presentaciones de diapositivas y apuntes de todas las capacitaciones que se mencionan en este apartado gracias a la gentileza de varios trabajadores del CPFyDH que participaron en ellas.

60 Mario Rovere era entonces asesor de la Alianza, una fuerza política opositora, razón por la cual la

Los días 6, 7, 10, 13 y 14 de octubre de 1998 tuvo lugar la segunda capacitación, sobre "Formulación de Marco Lógico para Proyectos Sociales", a cargo de Brian Thompson y Pablo Pucciarelli. Según Martínez, Tompson, era un consultor muy conocido "que trabajaba en Estados Unidos en el área de Evaluación de Proyectos del BID pero que en ese momento era un consultor independiente". Los temas abordados fueron planificación de programas sociales, focalización, diagnóstico participativo, marco lógico, formación de redes, articulación programática, inclusión y autogestión e indicadores. Se abordó la desocupación como problema. En este taller, dirigido exclusivamente a Consejeras, Directores Provinciales y Directores de Línea, se confeccionó la matriz de marco lógico de algunos programas del Consejo y se entregó a los participantes un manual anillado de 65 págs. elaborado por los coordinadores (véase la Ilustración 7).

> Mario Rovere dio la parte de planificación estratégica. Bryan Tompson dio la parte de ejecución. Tanto Alejandro Rodriguez como Pablo Pucciarelli trabajaron el tema específico de Ejecución y Monitoreo de Proyectos. Y finalmente, Patricio Chaves trabajó el tema de evaluación, ex-ante, on going y ex-post (*ídem*).

El "Curso-taller Evaluación de programas y proyectos sociales: Un enfoque comunicativo" se desarrolló los días 5, 6, 12, 19, y 20 de noviembre de 1998, con una duración total de 40 hs. en La Plata. Estuvo a cargo del venezolano Ángel Patricio Chaves Zaldumbide (Msc. en Planificación del Desarrollo CENDES-UCV).[61] En este curso también se entregó material de lectura, anillado en dos tomos, el cual incluía un juego de fotocopias completo del libro *Metodología de evaluación de impacto de proyectos sociales,* de Gregorio Castro y Patricio Chaves (1994) editado por la UNESCO, copias de las diapositivas que acompañaron la exposición y un manual de 62 pags. elaborado por el coordinador. Los temas abordados incluyeron diseño, evaluación, evaluación de impactos y metaevaluación con enfoque comunicativo, una orientación en la que "concurren la Planificación estratégica situacional y la Acción comunicativa de la Escuela de Frankfurt".

Tras esta actividad Chaves fue recontratado para una nueva consultoría en el CPFyDH. Según el informe final que entregó de esta última los términos de referencia tenían previsto que se desarrollara desde noviembre de 1998 hasta enero de 1999, con una duración de tres meses. Incluía una capacitación de 36 hs. a ser desarrollada en dos jornadas de dos días dirigida a "coordinadores y directores de los programas y áreas de trabajo" del CPFyDH. Dicha capacitación se realizó los días 30 de noviembre, 1, 7 y 11 de diciembre de 1998 con la modalidad de taller, con la asistencia de aproximadamente 40 funcionarios y técnicos del Consejo. Los objetivos de esta nueva intervención del venezolano fueron los siguientes:

1. Diseñar una propuesta metodológica para el seguimiento y la evaluación de los programas y proyectos que ejecuta el Consejo de la familia y el Desarrollo Social [sic] de la Provincia de Buenos Aires basada en un enfoque comunicativo y participativo que permita sistematizar y orientar los importantes desarrollos metodológicos realizados por los equipos técnicos del Consejo.
2. Presentar y analizar con los equipos técnicos de los programas del Consejo los distintos enfoques de evaluación de programas y proyectos sociales vigentes en América Latina.
3. Presentar y analizar con los equipos técnicos de los programas del Consejo los elementos teórico-metodológicos que sustentan el enfoque comunicativo para la evaluación de programas y proyectos sociales.
4. Presentar y desarrollar, en trabajo conjunto con los equipos técnicos del Consejo los instrumentos técnicos y metodológicos para la evaluación de un programa o proyecto social planificado con el método del marco lógico y con base en el enfoque comunicativo.

En abril de 1999 el SIEMPRO (Secretaría de Desarrollo Social de la Nación), el Banco Mundial y la UNESCO publicaron el libro "Gestión Integral de Programas Sociales Orientada a Resultados. Manual Metodológico para la Planificación y Evaluación de Programas Sociales" en el que participaron tres de los cuatro capacitadores mencionados arriba: Patricio Chaves

---

Presidenta Honoraria del CPFyDH inicialmente resistió su contratación. Finalmente lo aceptó, confiando en las referencias sobre su idoneidad profesional y las recomendaciones del personal del BID (*Inf29*).

61 "A Patricio Chaves lo impuso el BID. No lo eligió el Consejo. La decisión política del Consejo era no darle bola a ese trabajo" (*Inf29*).

Zaldumbide, Brian Thompson y Pablo Pucciarelli. También participaron Mariano Martínez de Ibarreta e Irene Novakovsky, por el SIEMPRO.

Meses después Patricio Chaves volvió a dictar un taller de capacitación similar pero más breve y compartido con Daniel García Delgado (FLACSO), en una serie de encuentros regionales realizados en diversas localidades de la Provincia de Buenos Aires, para personal y funcionarios municipales y para técnicos del CPFyDH.[62] Se tuvo oportunidad de observar y participar de la capacitación que tuvo lugar en el Palacio Municipal del distrito de Benito Juárez los días 24 y 25 de junio de 1999 (véase Ilustración 9). El titulo general de este taller fue "Gerenciamiento Social a nivel local". Chaves desarrolló el tema "Elementos de planificación y evaluación de proyectos sociales a nivel local" y García Delgado disertó sobre "Gestión local en el marco de los procesos de descentralización y globalización".

> […] yo me iba a todos los municipios de la Provincia de Buenos Aires, una cantidad de kilómetros que ni... , y organizábamos unas charlas, también con Patricio Chaves. Daniel García Delgado planteaba todo más el tema que se estaba poniendo de moda en esa época: Gestión de Política Social a Nivel Local. Daniel García Delgado dándole lo que sería el marco teórico-político, es decir, "político" desde la gestión política ¿no?, de "política pública". (*Martínez de Ibarreta*).[63]

García Delgado expuso los conceptos de globalización y de "regiones que ganan y regiones que pierden", y explicó lo que esta nueva situación significaba en términos de "oportunidades" para los municipios, que "se adapten" y se conviertan en "ciudades con proyecto" compitiendo directamente en el mercado global (cuyo prototipo era Barcelona). Pero también se refirió a los riesgos que implicaba para los municipios que no se adapten y pierdan la competencia. En esta actividad el material de lectura entregado a los asistentes fueron tres artículos escritos por Daniel García Delgado, Patricio Chaves y Daniel Arroyo (FLACSO).[64]

Siempre en el marco del proyecto AR0164 en 1999 se llevó a cabo una evaluación de los programas del CPFyDH en la que trabajó un equipo de once consultores. Según el coordinador de dicho equipo:

> Entonces ahí hicimos un trabajo que era de sacar uno de los programas desde el punto de vista del diseño, de la focalización, de la dinámica presupuestaria ¿no?, e hicimos un trabajo de relevamiento, vamos a llamarlo de impacto, no sé si es la palabra adecuada, en terreno, a ver qué impacto realmente tenía ¿no?. Seleccionamos al azar eso, y bueno, se hizo bastante trabajo en terreno. (*Inf40*).[65]

La fecha original prevista para el desembolso final del préstamo era el 4 agosto de 2000, pero la crisis económica dificultó el cumplimiento de las metas acordadas:

> En general, las metas planeadas se cumplieron salvo la que se refiere al primer objetivo de desarrollo: el equilibrio de las cuentas fiscales de la Provincia al final del período 1997-1999. El resultado superavitario (0.7%) esperado, al final de 1999, no sólo no se alcanzó sino que se llegó a un déficit del 15,1% en relación con los ingresos corrientes. Este incumplimiento deriva parcialmente del inicio de la crisis macroeconómica nacional. Por una parte, la caída de la actividad económica redujo el nivel de los ingresos tributarios y, por otra, se produjo un incremento notable del gasto como consecuencia de la transferencia de servicios por parte del Estado Nacional a la Provincia (educación y salud) y el aumento de los programas asistenciales. (*AR0164 -Informe final 820549, 5).*

Debido a la crisis tampoco se pudo cumplir con las metas de gasto público. Si bien la meta implicaba un aumento del gasto (de $ 102 millones anuales a $ 125 millones), como amortiguación

---

62 El funcionario del CPFyDH que estuvo a cargo de la organización de estos encuentros aseguró que para realizarlo tuvieron que "pelear mucho con el Ministerio de Economía, que quería sólo papeles", en vez de actividades en territorio.

63 El tema central del Informe Argentino de Desarrollo Humano de 1997 fue Desarrollo Humano a nivel local y el nuevo papel de los municipios. Tuvo nueve redactores, entre ellos Daniel García Delgado y Daniel Arroyo.

64 Los artículos distribuidos fueron Chaves Zaldumbide (1997), García Delgado (1997) y Arroyo (1997):

65 Lamentablemente no fue posible obtener documentación ni más información sobre esta evaluación.

del desempleo, “El gasto en Promoción y Asistencia Social en el período 1996-2002 nunca fue inferior a $415 millones” (ídem). Estas dificultades determinaron que la Provincia solicitara sucesivas prórrogas, por las cuales el desembolso final se realizó el 31 de marzo de 2006. Pero eso no significó que con posterioridad a 1999 no hubiera dinero disponible de este préstamo, pues el subcomponente de asistencia técnica (capacitación) del componente social estuvo subejecutado (véase la Tabla 5). Así fue que, habiendo recursos disponibles, las actividades de asistencia técnica y capacitación para el CPFyDH en el marco del proyecto AR0164 continuaron durante la gestión del gobernador Ruckauf.

Tabla 5: Comparación entre los montos contratados para el subcomponente asistencia técnica del componente social del préstamo 979/OC-AR y los montos efectivamente ejecutados hacia la finalización del proyecto, según partes contratantes (en U$S). Fuente: (AR0164-Informe final 820549, 9).

	BID	Provincia	Total
Gasto previsto	1.000.000	2.500.000	3.500.000
Gasto efectuado	514.000	728.000	1.242.000
Diferencia	486.000	1.772.000	2.258.000
Diferencia en %	**-48,6**	**-70,9**	**-64,5**

> Había un fondo disponible y de ese fondo disponible, bueno, se contrataron, por lo menos en el área donde estaba yo, tres consultores, que uno era Suárez, otro no me acuerdo [...], que era un tipo que se dedicaba más a la cuestión de planeamiento estratégico, y él trabajaba con los funcionarios de mayor nivel (*Inf25*).

Las actividades realizadas seguían abordando la evaluación de los programas del Consejo. Se tuvo acceso a un documento fechado en septiembre de 2000 y titulado "Módulo III - Monitoreo y Seguimiento. Informe Final", elaborado por el consultor José Valle, del cual no fue posible reconstruir su contexto. El título indica que se enmarca en el préstamo 979/OC-AR, ya que el Modulo III del Plan de Capacitación se refería a “técnicas de evaluación de programas sociales”. De hecho las siguientes actividades de capacitación también se encuadraban en este módulo:

> El modelo de Diagnóstico Distrital es el resultado de un Seminario-Taller, llevado a cabo en el CFyDH, durante los meses de noviembre y diciembre de 2000, en el marco del Plan de Capacitación emergente de la Asistencia Técnica PAREFF Préstamo 979 OC/AR - BID.
>
> El espacio de reflexión y aprendizaje colectivo, contó con la participación activa de un amplio grupo de técnicos pertenecientes a diversas regiones y programas y fue coordinado por dos consultores externos con la colaboración de cuatro profesionales de la Dirección de Coordinación de Regiones (*Modelo de Diagnóstico Distrital. Documento final. Feb. 2001*).

Esta actividad estuvo a cargo de los consultores Jorge Bouilly y Eduardo Suárez, bajo la supervisión directa de la Consejera Ejecutiva Mariela Martino. Se realizó en tres jornadas de dos días cada una, llevadas a cabo los días 20, 21, 27 y 28/11 y 4 y 5/12 de 2000 en un inmueble que tenía el CPFyDH en la calle 1 de La Plata, donde había funcionado años antes un taller del programa Manos Bonaerenses. Pero esta actividad no concluyó en diciembre de 2000, pues se continuó a través de un segundo taller titulado “Diseño de un Modelo de Evaluación y Monitoreo (para los programas del eje alimentario)” que se extendió durante los meses de marzo a mayo de 2001, siempre bajo la coordinación de Bouilly, en el mismo lugar y con la misma metodología de trabajo. Los encuentros se realizaron los días 26/03, 9, 16, 23, y 30/04 y 07/05 de 2001.

También se tuvo la oportunidad de participar de estos talleres. La tarea consistió en la identificación de variables relevantes y el diseño de indicadores para elaborar diagnósticos socioeconómicos de los distritos de la Provincia de Buenos Aires y para realizar el monitoreo y evaluación de los programas del CPFyDH. A tal fin se convocó a técnicos de los diferentes programas, de modo que el producto resultante emergió de las propuestas de los mismos trabajadores del organismo.

> El objetivo era tratar de estandarizar algunos procedimientos comunes a todos los programas, […] tratar de acercar lo más posible, digamos, esta cuestión de la capacitación, entre comillas, porque en realidad uno trabajaba con técnicos con un recorrido, una trayectoria en la gestión pública y en realidad, más que una capacitación en términos clásicos, era un ejercicio de reflexión compartida y a partir de esa realidad y de sistematizar más […] y tratando de que cada una de las instancias terminara con algún producto que pudiera ser utilizado por los propios técnicos del programa. (*inf25*).

Se desconoce qué otras actividades se llevaron a cabo en el marco del proyecto AR0164 con posterioridad a mayo de 2001. Pero la información presentada permite apreciar que, por lo menos durante la gestión Ruckauf, el proyecto continuó desarrollando actividades de capacitación y de asistencia técnica con el personal y funcionarios del CPFyDH para el fortalecimiento de las capacidades de planificación, monitoreo y evaluación de los programas del organismo tal como lo hizo desde su comienzo en 1998. Si bien dichas actividades no se realizaron bajo las etiquetas de "gerencia social" o "gerenciamiento social", se trató de igual modo de una transferencia tecnológica en materia de administración de políticas sociales que no difiere sustancialmente de las realizadas antes de 2000.

En la siguiente sección se verá que a partir de 2002, durante la gobernación del Ing. Felipe Solá, el PAREFF fue gradualmente sustituido en sus funciones por la Secretaría de Modernización del Estado a cargo del Cdor. Florencio Randazzo, desde donde la Provincia extendió y profundizó la Reforma administrativa del Estado Provincial iniciada por el Gob Duhalde, según el enfoque de la NGP.

3.3.4. La Gestión por Resultados después del P.A.R.E.F.F.

En su discurso de asunción como Gobernador de la Pcia. de Buenos Aires ante la Legislatura Provincial, el Ing. Felipe Solá anunció:

> […] reformularemos todas las estructuras Ministeriales de acuerdo a un nuevo modelo organizativo. **Queremos introducir la herramienta de la gestión por resultados**, que transparentará y facilitará la rendición de cuentas de los funcionarios permitiendo un mayor control social. (citado en Randazzo, 2004, 57. Negritas agregadas).

El 30 de enero de 2002, pocos días después de que el Ing. Felipe Solá asumiera el cargo de Gobernador, la Legislatura Provincial aprobó la nueva ley de ministerios, nº 12856. Ésta incluyó la creación de la Secretaría para la Modernización del Estado (SME), dependiente de la Gobernación, cuya estructura fue aprobada el 9 de abril por decreto 819/02. Sus funciones incluían la de "Diseñar mecanismos técnico administrativos **para la instrumentación de la gestión por resultados** en las instituciones provinciales" (art. 29. Negritas agregadas).

Como titular de la nueva Secretaría el Cdor. Florencio Randazzo condujo el diseño de un "Plan Rector de Modernización del Estado para la Provincia de Buenos Aires" (PRME), que se aspiraba a implementar mediante una ley que no llegó a ser aprobada. No obstante algunos de sus aspectos fueron implementados de todos modos mediante diversos decretos. Por otra parte, la filosofía que inspiró la elaboración del Plan Rector fue la que orientó toda la gestión de Randazzo al frente de la SME (feb. de 2002 al 15 de abril de 2003) y también formó parte del Plan de Gobierno 2003-2007 del Gdor. Felipe Solá y del Plan Trienal de la Gestión Pública 2004-2007. De modo que el Plan Rector existió y orientó las acciones de la SME aun sin haber tenido fuerza de ley.[66]

> El Plan Rector de Modernización del Estado está compuesto de un conjunto de programas, normas y procedimientos destinados a instalar, en el ámbito de la Provincia de Buenos Aires, un nuevo modelo de gestión de los recursos públicos sustentado en la planificación y control, en el proceso de reforma de los sistemas administrativos, **a fin de lograr una administración orientada a resultados**, y a la transparencia y control ciudadano, en la gestión pública.

66 Algunos años más tarde el Cdor. Randazzo (2004) publicó una suerte de informe de su gestión al frente de la SME, conteniendo el texto completo de toda la normativa producida desde ese organismo, así como su justificación y un relato de los obstáculos y dificultades que enfrentó en su implementación.

(Anteproyecto de PRME, art. 2. Negritas agregadas).[67]

El PRME fue diseñado en un momento de grave crisis económica y política, cuando la ciudadanía manifestaba un profundo descreimiento en los funcionarios estatales y los dirigentes políticos expresado públicamente en la consigna "que se vayan todos". De ahí que el PRME haya consistido en un delicado equilibrio entre reformas de tipo gerencial y neopúblico. Las primeras dieron forma al Programa de Modernización Administrativa (PMA) y las segundas se concentraron en el Programa de Transparencia y Participación Ciudadana (PTPC). Estos dos programas abarcaban todo el Plan Rector. Según Randazzo (ídem) el PRME tuvo cuatro orientaciones: a) un nuevo diseño institucional, b) un nuevo modelo de gestión pública, c) la transparencia y la participación ciudadana, d) la reforma política". Las dos primeras se refieren al PMA y las dos últimas al PTPC. Los componente del Plan se distribuían como se muestra en la Ilustración 2.

Ilustración 2: Componentes del Plan Rector de Modernización del Estado elaborado por la SME. Tomado de Randazzo (2004, 60)

Al presentar el Programa de Modernización Administrativa Randazzo explica:

> El Plan Rector introduce el concepto de control interno **dentro de una visión gerencial del funcionario**. Los "gerentes públicos" son quienes deben administrar recursos públicos y garantizar resultados de gestión, tanto en términos de bienes y servicios brindados como en términos del impacto producido por éstos en la comunidad, debiendo responder por la responsabilidad asignada y por los resultados de la gestión (accountability). (ídem, 61).

Según establecía el Plan Rector:

> El objeto del Programa de Modernización Administrativa está constituido por un conjunto de herramientas, mecanismos y técnicas de gestión y manejo de los recursos humanos, financieros, físicos y tecnológicos orientados a fortalecer la capacidad administrativa y el

67 Todas las citas textuales del PRME son tomadas del anteproyecto de ley reproducido en Randazzo (2004).

> desempeño institucional de las jurisdicciones y entidades de la Administración Pública Provincial con el objeto de lograr una mayor eficacia, eficiencia, economía y calidad en el cumplimiento de sus políticas, objetivos y metas; y un ordenamiento y control en el uso y disposición de los recursos públicos, asignados en el marco de la gestión por resultados. (PRME, art. 9).

En el ámbito de la gestión de RRHH el PMA se proponía:

> […] pasar de la mera administración de personal a un sistema de gestión de recursos humanos: la «gestión por competencias». […] Asimismo, introduce un Régimen Gerencial destinado a establecer una nueva figura contractual para los Responsables de Programas con compromisos de resultados preestablecidos y una estricta evaluación de desempeño. (Randazzo, 2004, 62).[68]

La figura del Responsable de Programa viene de la mano con las estructuras matriciales, flexibles, adhocráticas, por programas y proyectos, y con la sustitución de la estabilidad laboral por los "compromisos de gestión" y los contratos a término. Ello, a su turno, requiere y justifica la presupuestación por programas y los Acuerdos Programa, los que junto al Planeamiento Estratégico forman parte de las Nuevas Tecnologías de Gestión que impulsaba el PRME.

El proyecto de ley preveía que cada organismo provincial que ingresara al Plan Rector debía contar con su Plan Estratégico, un documento que establece los objetivos del organismo y con ello rige todos los demás instrumentos, los que deben estar "alineados al Plan". Entre ellos un Plan Operativo Anual, un Presupuesto por Programas (también llamado "presupuesto por objetivos") y un Plan de Formación y Capacitación de Recursos Humanos según el modelo de gestión de RRHH por competencias. Además, toda clase de plan y todo presupuesto, según el PRME, debía contar con un conjunto de "indicadores de gestión de eficacia y eficiencia".

> Para la firma de un Acuerdo Programa, los organismos deben tener elaborado y en vigencia su Plan estratégico y los Planes Operativos Anuales. Además, deben elaborar un compromiso de cumplimiento de políticas, objetivos y metas debidamente cuantificables y mensurables. A cambio de ello el organismo contará con determinados beneficios de naturaleza presupuestaria […] El incumplimiento de los compromisos asumidos significa la extinción del acuerdo y la pérdida de las flexibilidades otorgadas (ídem, 63-64).[69]

Los Proyectos para la Mejora de la Gestión incluyeron el Programa Carta Compromiso con el Ciudadano, creado mediante el decreto 47/03 y el Banco de Proyectos Exitosos (BPE) de la Gestión Publica de la Provincia de Buenos Aires, creado por el decreto 2905/02. El primero se basa en la concepción del ciudadano-cliente, al cual el Estado busca satisfacer proveyéndole de servicios de calidad y competitivos. Asemeja a un contrato en el que se establece la calidad del servicio a prestar, gracias al cual el ciudadano-cliente puede "controlar" dicha calidad y reclamar cuando ella no se condice con lo comprometido. Varios organismos en la Provincia cuentan con dicho instrumento.

Los Proyectos para la Mejora de la Gestión también contemplaban la implementación de Sistemas de Gestión de Calidad de productos y procesos, susceptibles de ser certificados. Con ellos se buscaba desarrollar "una cultura de la calidad en el sector público" y estimular la competitividad de los organismos provinciales mediante un sistema de *benchmarking* de "competencia simulada"*:*

> La autoridad de aplicación elaborará para cada jurisdicción o entidad que haya ingresado en el Plan de Modernización un Organismo Modelizado Eficiente (OME), a través del análisis promedio de organismos de similares características de otras provincias o extranjeros, a los

68 La sustitución del modelo de administración de personal por el de gestión de RRHH por competencias es uno de los cambios que Kliksberg sugería en varios de sus artículos en los que instaba a pasar "de la administración al *management*" (por ej. Kliksberg, 1984; 1990; 1991, 28).

69 Esta modalidad se asemeja en gran medida a la que usan los organismos multilaterales de crédito con los Estados que contraen deuda con ellos, en la que los sucesivos desembolsos de un préstamo están supeditados al cumplimiento por parte del acreedor de determinadas "condicionalidades" establecidas en el contrato o Acuerdo de Préstamo, cumplimiento que es evaluado mediante indicadores también preestablecidos.

> fines de establecer parámetros e indicadores de calidad, personal, gastos e inversiones. La autoridad de aplicación elaborará la fórmula de ponderación de los indicadores y establecerá el índice de desvío original. Anualmente dicho índice de desvío deberá reducirse en la forma que indique la reglamentación a los efectos de la permanencia de las jurisdicciones y entidades dentro del Programa. (PRME, art. 39).

El último componente del PMA, la Desburocratización de la APP, incluía la simplificación de los trámites, la elaboración de una Guía Única de Trámites, la firma digital y gobierno electrónico.

El otro gran Programa del PRME, el Programa de Transparencia y Participación Ciudadana, abarcaba las reformas más políticas, de tipo neopúblico, como veedurías ciudadanas, audiencias públicas, acceso a la información y otros mecanismos liberales de "control social a la gestión pública" para defenderse del Leviatán. Varias de ellas adolecen de la limitación de restringir la participación ciudadana al "control" de la gestión de gobierno. Este Programa no se describe aquí en detalle por no estar directamente relacionado con el gerenciamiento de programas sociales.

Como se puede apreciar, el Plan de Modernización del Estado encarado durante la gestión del Gdor. Solá bajo la responsabilidad directa del Cdor. Randazzo respondió plenamente al paradigma de la NGP y constituyó la continuación de la reforma iniciada durante la gestión del Gdor. Duhalde con asistencia técnica del INDES y financiamiento del BID. La gran mayoría de sus medidas son de corte neoempresarial, si bien se incluyen también algunas medidas de tipo neopúblico tendientes a ampliar la participación social, justificadas por la gravedad del momento político en el que fue diseñado, en el que la ciudadanía manifestaba un profundo rechazo y desconfianza hacia los funcionarios estatales y dirigentes políticos.

En esta época, como se esperaba de todos los organismos provinciales el MDHyT, conducido entonces por el Lic. Mariano West, elaboró su Plan Estratégico, con asistencia técnica del IPAP, organismo dependiente de la SME (véase las secciones 4.6 y 7.2.3).

Por otra parte, es notorio que este conjunto de regulaciones está al servicio de una forma de gubernamentalidad liberal, desde el momento que permiten el "gobierno a distancia" de los organismos estatales bajo la apariencia de libertad, ya que cada organismo es libre de solicitar su ingreso al Programa de Modernización y lo hace suscribiendo un contrato, instrumento que supone un acuerdo voluntario entre agentes autónomos. Sin embargo, una vez suscrito el contrato las regulaciones en él establecidas (incentivos y penalizaciones) orientan rigurosamente la conducta del firmante, restringiendo sus opciones y limitando su libertad de elección futura.

En este capítulo se ha visto que la NGP y su variante desarrollada por B. Kliksberg para las áreas sociales del Estado en América Latina, la Gerencia Social, surgieron como una adaptación del *New Management* desarrollado en los años setenta en el campo de la administración de empresas, como parte de las búsquedas por una salida a la crisis del fordismo. Este estilo empresarial de administración pública, viene siendo recomendado desde 1989 por organismos regionales como el CLAD, BID y PNUD, como una solución a las dificultades que enfrentaban los gobiernos nacionales para atender las crecientes demandas sociales nacidas del crecimiento inédito de la pobreza y el desempleo con ingresos públicos reducidos y presupuestos recortados por las reformas económicas inspiradas en la agenda del WC.

Desde 1993 a partir del Foro de Washington, organizado por el PNUD y el BID la Gerencia Social forma parte oficial de la "agenda social" de la Reforma administrativa de los Estados latinoamericanos. El BID creó en 1994 su instituto INDES con el expreso propósito de difundir el nuevo enfoque en toda la región y en 1996 lo introdujo en los organismos provinciales considerados en este estudio, en compañía de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación a través del SIEMPRO. Entre 1997 y 2006 el BID mediante el préstamo 979-OC-AR, continuó asistiendo a los organismos provinciales en la implementación del enfoque de la Gerencia Social, aun cuando esta denominación fue cayendo gradualmente en desuso después de 2000 en favor de la más genérica *gestión por resultados.*

Como se verá en el capítulo 7, el diseño de los programas analizados responde a las mismas orientaciones. Pero antes se hace necesario describir dichos programas y situarlos en el

marco de las misiones, funciones y estructura de los organismos en los que ellos funcionaron.

Anexos

Consenso de Washington

Sumariamente los diez puntos del artículo de Williamson fueron los siguientes:

1. **Disciplina fiscal:** todos acuerdan en la conveniencia de la disciplina fiscal pero no en lo que ella significa o implica. Sí acuerdan en que no se condice con grandes y sostenidos déficits pues provoca inflación, fuga de capitales y déficits de pagos. Se consideraba aceptable un déficit no mayor del 1 o 2% del PBI.
2. **Prioridades de gasto público:** los subsidios a las empresas estatales deben ser eliminados. Los gastos en educación deben orientarse a la educación básica así como los gastos de salud deben ir a la atención primaria, mientras que la inversión pública debe dirigirse a la infraestructura.
3. **Reforma impositiva:** el consenso en este punto gira en torno a la conveniencia de incrementar la base imponible y mantener una tasa marginal fiscal moderada.
4. **Tasas de interés:** Deben ser liberadas para que sean establecidas por el mercado y conviene que sean positivas para evitar la fuga de capitales.
5. **Tasa de cambio:** También debe ser determinada por el mercado, pero la visión dominante es que tener una tasa de cambio competitiva es más importante que el modo como se la determina. El nivel ideal es el que promueve el crecimiento de las exportaciones, pues el objetivo es tener economías orientadas al mercado externo y que la balanza de pagos se compense por el aumento de las exportaciones antes que por la sustitución de importaciones. La tasa también debe ser estable.
6. **Política comercial:** Liberalizar el comercio exterior. El proteccionismo se considera una distorsión del mercado con consecuencias negativas. Las diferencias giran en torno al ritmo al que debe producirse la liberalización, siendo la postura más dura la del BM, que sostiene que debe fijarse un cronograma y seguirse en forma inexorable.
7. **Inversión Extranjera Directa (IED):** No es prioridad pero debe ser liberada. Washington piensa que el nacionalismo es la única motivación posible para oponerse a la IED y "Washington desaprueba el nacionalismo, por lo menos cuando lo practican otros países". Algunos sectores de Washington consideran viable el cambio de IED por deuda, pero el FMI no comparte esa postura.
8. **Privatizaciones:** el pleno consenso sobre la necesidad de privatizar las empresas estatales se basa en la convicción de que las empresas privadas son mucho más eficientes que las estatales. Esta convicción "ha sido un artículo de fe desde hace mucho tiempo en Washington" (ídem, p. 6). La creación de empresas estatales es impulsada por posturas nacionalistas, por las que Washington tiene poco respeto.
9. **Desregulación:** Recomendada con entusiasmo y además implementada en los EEUU. Consiste en eliminar las restricciones y barreras a las inversiones, precios, comercio exterior, créditos, despidos de personal, etc.
10. **Derechos de propiedad:** Se considera que no están asegurados en América Latina. El autor no se extendió más sobre este punto en su *paper* de 1989, pero sí lo hizo en posteriores, aclarando que entonces se refería a los derechos de propiedad de los pobres e informales, según aprendieron de los trabajos de Hernando de Soto[70] (Williams 1999, 2004b).

Williamson (2004b) relató que durante la conferencia Fischer hizo referencia a temas en los cuales el Banco Mundial deseaba ir más allá de los 10 puntos, como los gastos militares, el ambiente y una reforma financiera más profunda que libere los flujos del capital financiero. Meltzer le hizo notar que sobre la tasa de cambio no había consenso sino dos posturas opuestas: un tipo de cambio fijo o uno flotante. Sobre el punto 4 el consenso iba más allá de las tasas de interés,

70 Se refiere obviamente a *El otro sendero* (de Soto, 1987) y a *El misterio de el capital* (de Soto, 2002).

extendiéndose a la necesidad de liberalizar el mercado de créditos.

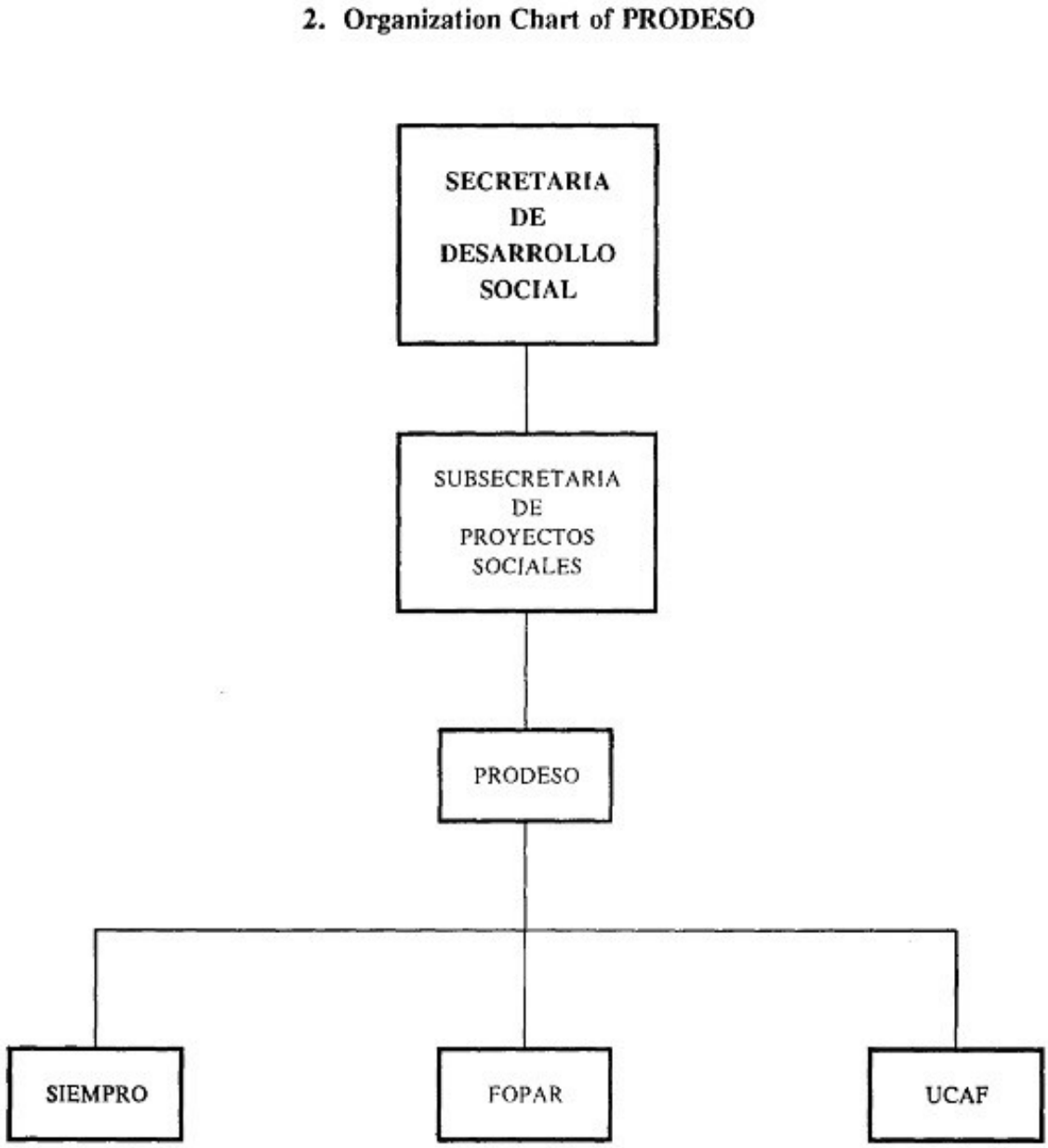


Ilustración 3: Organigrama del PRODESO según aparece en el Informe de Evaluación del Personal, del Banco Mundial (Report No. 14832-AR, Anexo 7)

3. Organization Chart of SIEMPRO

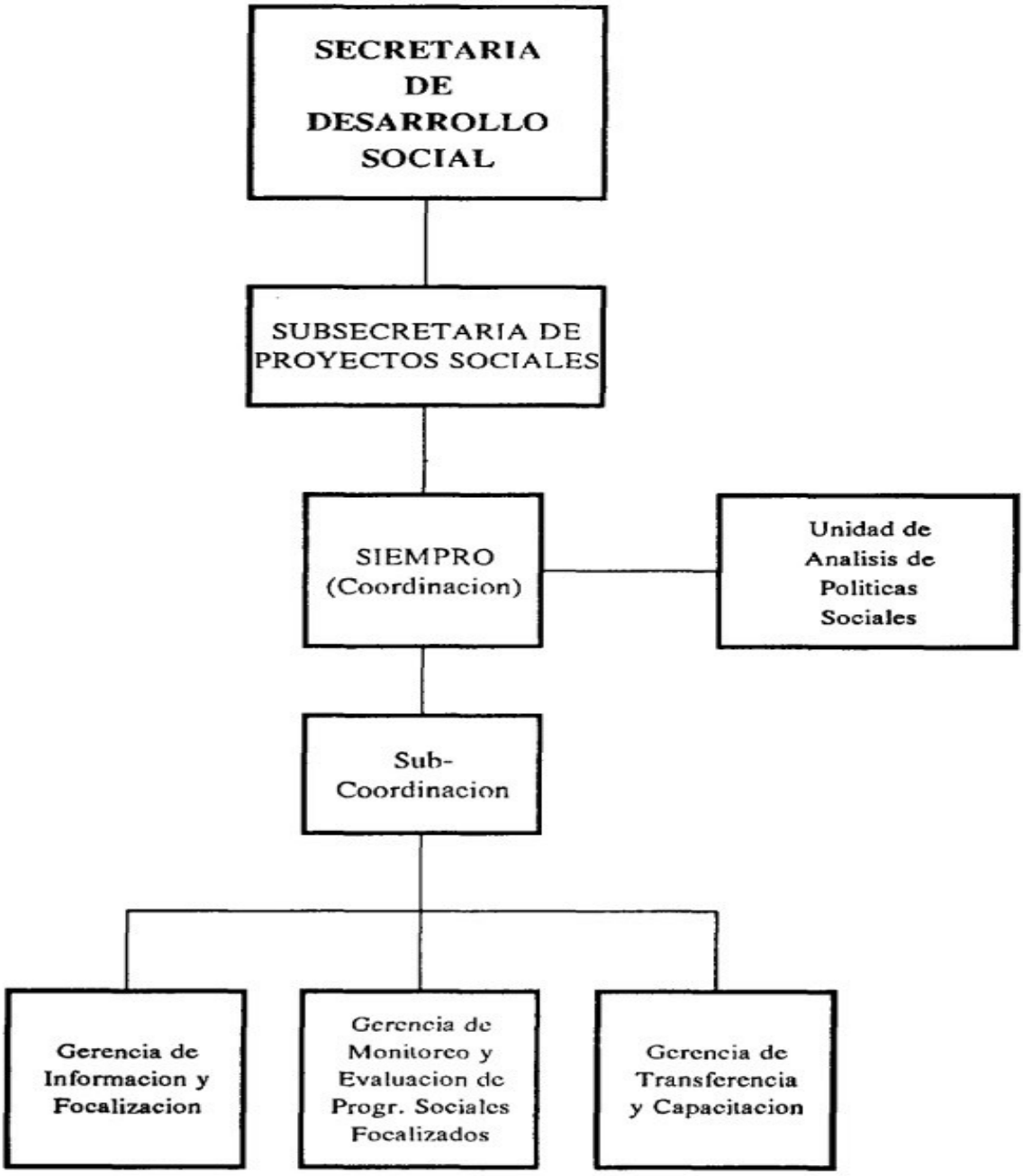
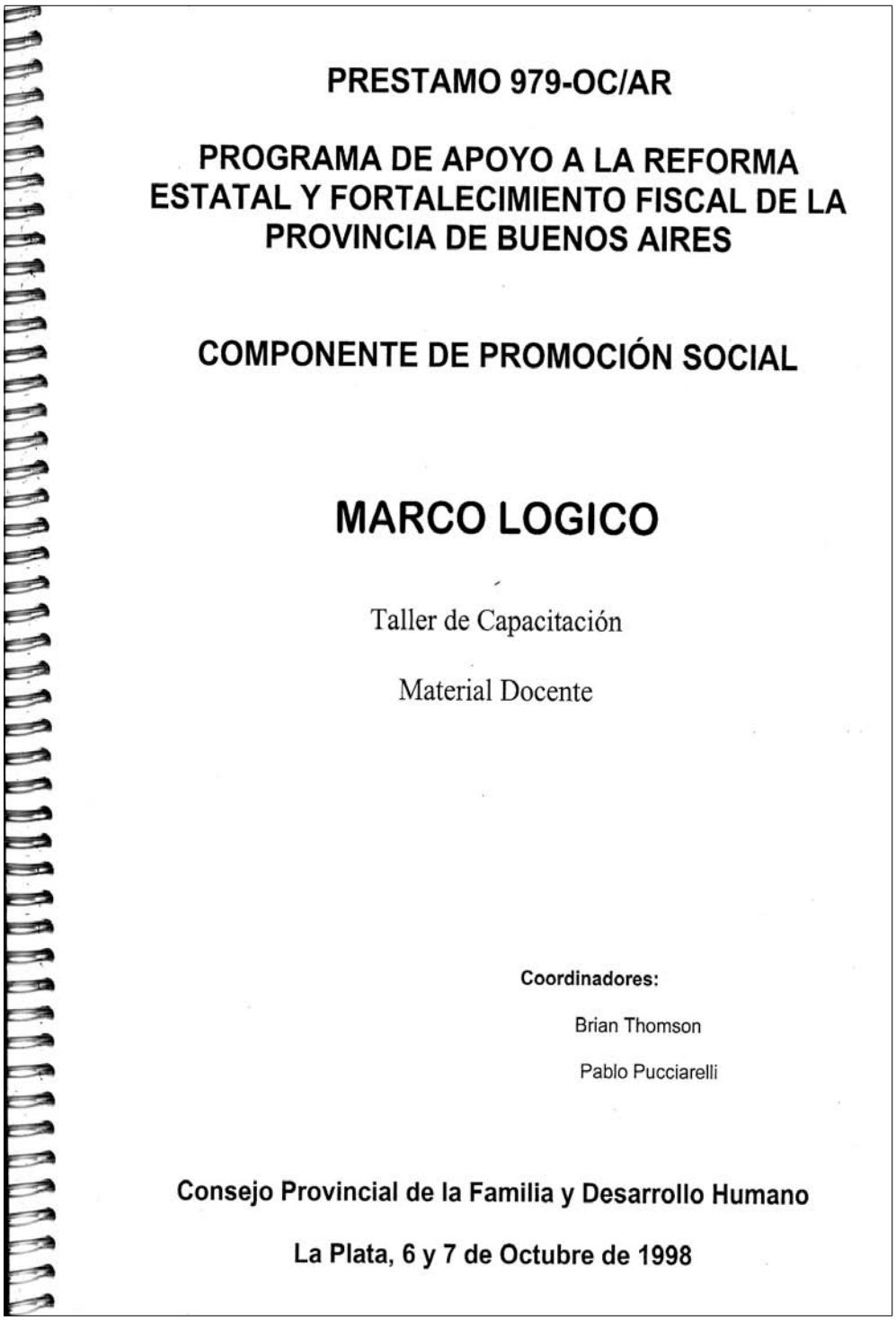


Ilustración 4: Organigrama del SIEMPRO según aparece en el Informe de Evaluación del Personal, del Banco Mundial (Report No. 14832-AR, Anexo 8).

Ilustración 5: Tapa de la carpeta de uno de los Encuentros de Gerenciamiento Social organizados para los Corredores Productivos de la Pcia. de Bs.As. en 1996 por el CPFyDH

Ilustración 6: Tapa de uno de los manuales distribuidos a los participantes de las capacitaciones realizadas en el marco del proyecto BID AR0164.



PRESTAMO 979-OC/AR

PROGRAMA DE APOYO A LA REFORMA ESTATAL Y FORTALECIMIENTO FISCAL DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES

COMPONENTE DE PROMOCIÓN SOCIAL

MARCO LOGICO

Taller de Capacitación

Material Docente

Coordinadores:

Brian Thomson

Pablo Pucciarelli

Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano

La Plata, 6 y 7 de Octubre de 1998

Ilustración 7: Tapa del manual del curso dictado por el Dr. Brian Thompson y el Lic. Pablo Pucciarelli en el marco del componente social del proyecto AR0164.

Informe de Terminación de Proyecto

PCR

Nombre del Proyecto: **Programa de Apoyo a la Reforma Estatal y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires (PAREFF)**

País: **Argentina**

Sector/Subsector: RM Reforma del Estado

Equipo de Proyecto Original: **Marilia Mirza, Martin Bes, Dino Caprirolo, Ernesto Stein, Maria Eugenia Nepote-Cit, Ricardo Carciofi (consultor), Roberto García López, Jefe de Equipo y Margarita Fuentes, Secretaria.**

Número de Préstamo: **979/OC-AR**

Número de Proyecto: AR-0164

Fecha del CRG:

Fecha de Aprobación Final:

PCR Equipo: Autor Principal y Miembros: Manuel Castilla, Jefe de Proyecto en COF/CAR. Han colaborado Samuel Ignacio Vinocur, Especialista Financiero y Natalia Benasso, Asistente, ambos de COF/CAR.

DEV DEVELOPMENT EFFECTIVENESS AND STRATEGIC PLANNING DEPARTMENT PCR Abril 2006

Ilustración 8: Tapa del Informe Final del proyecto AR0164

EL FENIX

DIARIO INDEPENDIENTE DE LA MAÑANA

Benito Juárez - viernes 25 de junio de 1999 - Año XV - N° 6027 - precio del ejemplar $ 0,85.-

Con la participación de 70 inscriptos se iniciaron ayer las jornadas de capacitación sobre gerenciamiento de políticas sociales aplicados a nivel local, que contaron con la disertación de el Lic. Daniel García Delgado y Dr. Patricio Chávez Saldubidez. La apertura contó con la presencia del intendente Ing. Rafael Magnanini, quien estuvo acompañado por el presidente del Honorable Concejo Deliberante, el Lic. Mariano Ibarreta consultor del Programa Naciones Unidas para el Desarrollo, Alberto Villagrán, representante del BID y los coordinadores de los talleres Lic. María Marta Urrutia, Lic. Carlos Ciappina. **Página 3**

Más de setenta inscriptos en las jornadas sobre políticas sociales

Ilustración 9: Tapa del diario El Fénix, de Benito Juárez del día 25/06/1999

Año	Fecha	País	Región	Evento
1969	20-ene-1969	EEUU	Norteamérica	El republicano Richard Nixon (1969-1974) sucede al demócrata Lyndon B. Johnson (1963-1969) como presidente de los EEUU
1971	Ago-1971	EEUU	Norteamérica	Formalmente se abandona la convertibilidad del dólar en oro. Se abandona el patrón oro
1973	16-oct-1973	Israel	Cercano Oriente	Embargo de crudo de la OPEP como parte de la estrategia política derivada de la Guerra del Yom Kippur. Arabia Saudí, Irán, Irak, Emiratos Árabes Unidos, Kuwait y Qatar suben los precios unilateralmente en un 17%.
1973	17-oct-1973	Israel	Cercano Oriente	Comienza la crisis del petróleo cuando la OPEP anuncia que no exportarían más petróleo a los países que habían apoyado a Israel durante la guerra del Yom Kippur, que enfrentaba a Israel con Siria y Egipto. Esta medida incluía a Estados Unidos y a sus aliados de Europa Occidental.
1973	26-oct-1973	Israel	Cercano Oriente	Fin de la Guerra de Yom Kippur
1973	5-nov-1973	Israel	Cercano Oriente	Los exportadores árabes anuncian un recorte en la producción del 25%. Posteriormente se recortaría un 5% más.
1973	6-oct-1973	Israel	Cercano Oriente	Comienza la 4º guerra árabe-israelí o guerra de Yom kpipur, cuando Siria y Egipto atacan a Israel el día de Yom Kippur
1973	6-oct-1973	Israel	Cercano Oriente	Guerra de Yom Kippur (Israel contra Egipto y Siria) Guerra del Ramadán o Guerra de Octubre
1974	17-mar-1974	Israel	Cercano Oriente	Los ministros de energía árabes anuncian el fin del embargo contra Estados Unidos.
1974	9-ago-1974	EEUU	Norteamérica	El republicano Gerald R. Ford (1974-1977) sucede al republicano Richard Nixon (1969-1974) como presidente de los EEUU. Nixon renunció por el escándalo
1975		EEUU	Norteamérica	Termina la Guerra de Vietnam (1965-1975)
1977	20-ene-1977	EEUU	Norteamérica	El demócrata James E. Carter (1977-1981) sucede al republicano Gerald R. Ford (1974-1977) como presidente de los EEUU
1979	4/5/1979	Inglaterra	Europa	Margaret Thatcher asume como primer ministro
1980	20-ene-1981	EEUU	Norteamérica	El republicano Ronald Reagan asume la presidencia de los EEUU (1980-1988) sucediendo al republicano Gerald R. Ford (1974-1977)
1981		Inglaterra	Europa	Publicación del libro de Thomas Humphrey Marshall, The right to welfare: and other essays (1981)
1982	Agosto-1982	América Latina	América Latina	Crisis de la deuda externa latinoamericana
1983	10/12/83	Argentina	América Latina	Raúl Ricardo Alfonsín asume como presidente de la Nación
1983	10/12/83	Argentina	América Latina	Alejandro Armendáriz asume como gobernador de la Pcia. de Bs. As.
1983				Invasión yanqui a Granada
1984	2/2/1984	Venezuela	América Latina	Jaime Luisinchi asume como presidente de Venezuela

Año	Fecha	País	Región	Evento
1984		Venezuela	América Latina	El presidente Jaime Luisinchi crea la COPRE (comisión Presidencial para la Reforma del Estado), cuyo objetivo era efectuar cambios "«en el orden político, administrativo, jurídico, económico, social y cultural, con el propósito de abrir cauces a la construcción de un Estado moderno, democrático y eficiente en Venezuela
1984		Venezuela	América Latina	Se funda el CEDICE, para difundir la libertad económica y el ideario (neo)liberal
1986				Ataque naval y aéreo yanqui contra Libia
1986		EEUU	Norteamérica	Bela Belassa publica el libro “Toward renewed economic growth in Latin America” proponiendo para esta región las mismas reformas económicas que proponía la OCDE para los países centrales
1987	Nov 1987	Argentina	América Latina	Se realiza en Buenos Aires el Coloquio Internacional “La Gerencia de Programas Sociales Masivos” organizado por el CLAD y el PNUD (Proyecto Regional de Desarrollo de la Capacidad de Gestión del Sector Público) y con auspicio del gobierno argentino.
1987	10/12/87	Argentina	América Latina	Antonio Cafiero asume como gobernador de la Pcia. de Bs. As.
1987	18-8-1987	España	Mundial	Se publica el primer tomo del informe de UNICEF “Ajuste con rostro humano.Protección de los grupos vulnerables”
1988	26/01/88	España	Mundial	Se publica el segundo tomo del informe de UNICEF “Ajuste con rostro humano.Estudiode países”
1989	20/01/89	EEUU	Norteamérica	El republicano George H. W. Bush (padre) (1989-1993) sucede al republicano Ronald Reagan (1980-1988) como presidente de los EEUU
1989	23/01/89	Argentina	América Latina	Copamiento del cuartel de La Tablada
1989	02/02/89	Venezuela	América Latina	Carlos Andrés Pérez asume la presidencia de Venezuela, sucediendo a Jaime Lusinchi
1989	03/02/89	Paraguay	América Latina	es depuesto el general Alfredo Stroessner como consecuencia de un golpe de estado liderado por el general Andrés Rodríguez.
1989	07/02/89	Rusia	Europa del Este	Treinta mil soldados soviéticos abandonan Afganistán, mientras la capital, Kabul, queda sumida en el caos.
1989	16/02/89	Venezuela	América Latina	El presidente de Venezuela, Carlos Andrés Pérez anuncia el llamado "paquete económico" que desembocaría en los sucesos del Caracazo.
1989	27/02/89	Venezuela	América Latina	Caracazo
1989	28/02/89	Venezuela	América Latina	Se produce el Caracazo
1989	10/03/89	EEUU	América	Se lanza el Plan Brady

Año	Fecha	País	Región	Evento
1989	05/04/89	Polonia	Europa del Este	El movimiento sindicalista polaco Solidaridad es legalizado y así puede presentarse a elecciones generales.
1989	07/04/89	Polonia	Europa del Este	El Parlamento polaco aprueba por gran mayoría la reforma constitucional y de las leyes sobre libertad sindical, asociación y ordenación electoral, pactadas por el Gobierno y la oposición.
1989	07/04/89	Polonia	Europa del Este	El Parlamento de Polonia aprueba un conjunto de leyes de reforma, que incluye su propia disolución.
1989	10/05/89	Argentina	América Latina	Comienzan los saqueos a los supermercados
1989	14/05/89	Argentina	América Latina	Carlos Saúl Menem es elegido presidente de Argentina.
1989	29/05/89	Argentina	América Latina	Pico de los saqueos a los supermercados (64% del total)
1989	30/05/89	Argentina	América Latina	Pico de los saqueos a los supermercados (64% del total)
1989	31/05/89	Argentina	América Latina	Pico de los saqueos a los supermercados (64% del total)
1989	04/06/89	China	Asia	Protestas de la Plaza de Tian'anmen de 1989. Las protestas y manifestaciones de estudiantes concluyen con una dura represión por parte del gobierno chino que causan un gran número de muertos y heridos.
1989	08/07/89	Argentina	América Latina	Carlos Menem asume como Presidente de la Nación Argentina.
1989	10/07/89	Argentina	América Latina	Termina la primera oleada de saqueos a supermercados
1989	01/08/89	Argentina	América Latina	Por decreto del PEN 400/89 se crea el Consejo Nacional para la Emergencia Social y se lanza el Bono Nacional Solidario de Emergencia
1989	17/08/89	Argentina	América Latina	Se sanciona la ley 23.696 de Reforma del Estado
1989	17/08/89	Argentina	América Latina	Se sanciona la ley 23.697 de Emergencia económica
1989	01/09/89	Argentina	América Latina	se privatiza EnTel por decreto del presidente Carlos Menem.
1989	12/09/89	Polonia	Europa del Este	Polonia, el Parlamento otorga su confianza al gabinete propuesto por Tadeusz Mazowiecki, primer gobierno no comunista desde la Segunda Guerra Mundial.
1989	19/10/89	Venezuela	América Latina	Se crea la Fundación Escuela de Gerencia Social por Decreto Nº 552 a iniciativa del Ministro Marisela Padrón
1989	06/11/89	EEUU	Mundial	6 y 7/11/1989: John Williamson presenta su ponencia "What Washington Means by Policy Reform" en una conferencia del Petersen Institute for International Economics titulada "El ajuste Latinoamericano: ¿cuánto pasó?"
1989	09/11/89	Alemania	Europa del Este	La República Democrática Alemana (RDA) decide la apertura de sus fronteras a Occidente. Cae el muro de Berlín, cerca del cual perdieron la vida 79 personas al intentar franquearlo.

Año	Fecha	País	Región	Evento
1989	20/12/89	Panama	América Latina	El Ejército de Estados Unidos invade Panamá, cuyo objetivo era deponer a Manuel Antonio Noriega y establecer el gobierno electo de Guillermo Endara.
1989	25/12/89	Checoslovaquia	Europa del Este	Nicolae Ceauşescu, presidente de Rumania es ejecutado junto a su mujer por un grupo de soldados, tras una condena a muerte decretada por una corte marcial.
1989	29/12/89	Checoslovaquia	Europa del Este	La Asamblea Federal de Checoslovaquia elige unánimemente al dramaturgo Vaclav Havel nuevo presidente del país.
1989	Ene-1989	Venezuela	América Latina	El presidente saliente, Jaime Lusinchi anuncia la suspensión del pago de la deuda externa de Venezuela
1989	Summer 1989?	EEUU	Mundial	Francis Fukuyama publica The end of History en The National Interest
1989			Mundial	El economista pakistaní Mahbub ul Haq (February 22, 1934 - July 16, 1998) es designado Consejero Especial del Administrador del PNUD y director del Proyecto Informe de Desarrollo Humano
1990	14/05/1990	Inglaterra	Mundial	la Oxford University Press publica en Londres el primer Informe Mundial de Desarrollo Humano
1990	16/01/90	Argentina	América Latina	Se promulga el Decreto 127-1990 que prorroga la emergencia económica
1990	24/05/1990	Inglaterra	Mundial	Se lanza en Londres el primer HDR (según Mahbub Ul Haq)
1990	28/11/1990	Inglaterra	Europa	Fin de la gestión de Margaret Thatcher como primer ministro
1990	4/03/90	Argentina	América Latina	Se promulga el Decreto 435/90 sobre la reforma del estado y la estabilidad económica
1990	5/07/90	Argentina	América Latina	Se promulga el Decreto 1757/1990 de racionalización de la APN
1990	Jun-1990	Venezuela	América Latina	Se realiza en Caracas la primera edición del Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales, organizado por el CLAD, la FEGS, el Proyecto Regional del PNUD para la superación de la Pobreza y la AECI
1990			Mundial	El PNUD publica el primer Informe Mundial de Desarrollo Humano
1991	27/03/91	Argentina	América Latina	Es sancionada y promulgada la ley de Convertibilidad (Ley NC 23.928)
1991	01/04/91	Argentina	América Latina	Entra en vigencia el Plan de convertibilidad
1991	10/12/91	Argentina	América Latina	Eduardo Luis Duhalde asume como gobernador de la Pcia. de Bs. As.
1991	13/11/91	Argentina	América Latina	Se sanciona la ley nacional de empleo 24013
1991	23/05/1991	EEUU	Mundial	Se lanza en Washington D. C. el segundo Informe Mundial de Desarrollo Humano
1991	Nov-1991	Venezuela	América Latina	Se realiza en Quito el Primer Programa Andino de Alto Nivel de Formación de Gerentes Sociales, versión andina del Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales (CLAD, PNUD, UNICEF)

Año	Fecha	País	Región	Evento
1991			Cercano Oriente	Primera Guerra del Golfo
1991		Venezuela	América Latina	Se crea el Instituto de Alta Gerencia Pública como parte del proceso de Reforma de la Administración Pública
1992	1992	EEUU	Norteamérica	Osborne y Gaebler publican su libro “Reinventing the government” (“La reinvención del gobierno. Como el espiritu empresarial esta transformando al sector publico")
1992	7-04-1992	Argentina	América Latina	Argentina ingresa al Plan Brady. Cavallo es ministro de economía y Daniel Marx lo acompaña.
1992	24/09/1992	Argentina	América Latina	Se decide la privatización de YPF por ley 24145
1992	Dic-1992	EEUU	Mundial	la Asamblea General de la ONU decidió convocar una Cumbre mundial sobre el Desarrollo Social, que habrá de celebrarse en Copenhague, Dinamarca, en 1995.
1992		Bolivia	América Latina	Se dicta en Santa Cruz de la Sierra la primera experiencia universitaria del Programa Especial de formación en Gerencia Social (AECE, Red Iberoamericana de Instituciones de Formación e Investigación Gerencial Pública, INAP español)
1992		Venezuela	América Latina	Se crea la Fundación Instituto para el Desarrollo de la Alta Gerencia Pública como parte del proceso de Reforma de la Administración Pública
1993	10-02-1993	EEUU	Mundial	En Washington comienza el Foro sobre Reforma Social y Pobreza, organizado por el BID-PNUD, con asistencia de todos los organismos internacionales
1993	13-02-1993	EEUU	Mundial	En Washington termina el Foro sobre Reforma Social y Pobreza, organizado por el BID-PNUD, con asistencia de todos los organismos internacionales
1993	03-03-1993	EEUU	Norteamérica	Clinton crea el comite interministerial (task force) llamado "National Partnership for Reinventing Government" (antes National Performance Review) para la reforma de la administracion publica
1993	14/11/1993	Argentina	América Latina	Se firma el Pacto de Olivos
1993	20-ene-1993	EEUU	Norteamérica	El demócrata William Jefferson (Bill) Clinton (1993-2001) asume la presidencia de los EEUU sucediendo al republicano George H. W. Bush (padre) (1989-1993)
1993	21/12/1993	EEUU	Mundial	La Asamblea de la ONU proclamó a 1996 el Año Internacional para la Erradicación de la Pobreza, por resolución 48/183
1993	21/5/1993	Venezuela	América Latina	Carlos Andrés Pérez es destituido de la presidencia de Venezuela, mediante un juicio por malversación de fondos públicos. Le sucede interinamente Ramón J. Velásquez
1993	Enero 1993	Argentina	América Latina	Se lanza el Plan Social y se crea el gabinete social
1993		Honduras	América Latina	Se realiza en Honduras la ronda centroamericana del Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales (CLAD, PNUD, UNICEF)

Año	Fecha	País	Región	Evento
1993	16/12/1993	Argentina	América Latina	Protestas sociales en Argentina: Santiagueñazo
1993	17/12/1993	Argentina	América Latina	Protestas sociales en Argentina: Santiagueñazo
1994	10/04/1994	Argentina	América Latina	Se conforma la Convención Constituyente
1994	2/2/1994	Venezuela	América Latina	Rafael Caldera asume como presidente de Venezuela, sucediendo a Ramón J. Velásquez (interino)
1994	29/12/1994	Argentina	América Latina	Se promulga por ley 24.309 la nueva constitución
1994	Julio 1994	Argentina	América Latina	La CGT firma con el gobierno y las centrales empresarias, el llamado "Acuerdo Marco para el Empleo, la Productividad y la Equidad Social", que da pie a la reforma laboral
1994		EEUU	América Latina	El BID crea el INDES
1995	1/1/1995	Suiza	Mundial	Se crea la OMC (Organización Mundial del Comercio o WTO World Trade Organization) en sustitución del GATT, y Argentina la integra desde el primer día
1995	15/03/95	Argentina	América Latina	Se sanciona la ley 24465 de flexibilización laboral
1995	28/03/1995	Argentina	América Latina	Se publica la ley 24.465 de FLEXIBILIZACION LABORAL y CONTRATOS DE TRABAJO
1995	28/03/95	Argentina	América Latina	Se sanciona la ley nacional 24.467 de Pymes
1995	4/10/1995	Argentina	América Latina	Se sanciona la ley Nº 24.557 de Riesgos de Trabajo, concebida como un negocio financiero en favor de las A.R.T.
1995	6-3-1995	Dinamarca	Mundial	Comienza la primera Cumbre Mundial de Desarrollo Social en Copenhague (Dinamarca). 6 al 12-03-1995
1995	9/08/1995	Argentina	América Latina	Se sanciona la ley La Ley Nº 24.522 de CONCURSOS Y QUIEBRAS, que determina la caída de los Convenios Colectivos de Trabajo (C.C.T.)
1996	03/05/1996	Argentina	Buenos Aires	Se sanciona la Ley de conciliación laboral obligatoria (Nº 24.635) determina que la función que hasta el presente cumplía la Justicia, sea privatizada y derivada a un Abogado
1996	20/06/1996	Argentina	América Latina	Comienzan los primeros cortes de ruta en Cutral-Co y Plaza Huincul
1996	26/06/1996	Argentina	América Latina	Terminan los primeros cortes de ruta en Cutral-Co y Plaza Huincul
1996	13/03/1996	Argentina	Buenos Aires	(13 y 14/03/96) Se realizan en La Plata las Jornadas de trabajo para los intendentes de la provincia de Buenos Aires, "Diseño y Gerencia Social", organizadas por BID-SIEMPRO para el CPFyDH
1996	11/12/1996	Argentina	Buenos Aires	El BID aprueba el préstamo 979/OC-AR, “Programa de Apoyo a la Modernización del Estado y Fortalecimiento Fiscal de la Provincia de Buenos Aires”
1996		EEUU	América Latina	Bernardo Kliksberg es nombrado Coordinador del INDES

Año	Fecha	País	Región	Evento
1996			América Latina	Préstamos para reforma de gobiernos subnacionales en Argentina, Brasil y Colombia. La mayor parte del programa crediticio del año, por un total de US$7.300 millones, se destina a reducción de pobreza y reforma de sectores sociales (US$2.700 millones) y modernización del Estado (US$2.400 millones).
1997	30/04/1997	Argentina	América Latina	Por decreto 953/97 se crea el Programa de Apoyo a la Reforma del Estado y Fortalecimiento Fiscal de la Prov. de Bs. As. (PAREFF)
1997	07/05/1997	Argentina	América Latina	Primeros cortes de ruta en Gral. Mosconi y Tartagal
1997	04/08/1997	Argentina	América Latina	Se firma el convenio entre el BID y la Provincia de Bs. As. para el otorgamiento del préstamo 979-OC-AR por U$S 350 millones
1997	18/12/1997	EEUU	Mundial	La Asamblea General de la ONU aprueba la Resolución 52/194 sobre la función del microcrédito en la erradicación de la pobreza
1997	21/07/1997	Argentina	América Latina	Se crea el FONCAP S.A. (Fondo de Capital Social) por iniciativa del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, la Fundación Emprender y ACCION International
1997	9/05/1997	Argentina	Buenos Aires	La CGT suscribe un acuerdo con el gobierno por más leyes laborales
1998	3/09/1998	Argentina	Buenos Aires	Capacitaciones a cargo del consultor del BID Dr. Mario Rovere los días 3, 4, 10, 11, 17 y 18 de septiembre de 1998 sobre “Planificación estratégica aplicada a programas y proyectos sociales” para personal del CPFyDH en el marco del proyecto BID Arg-164
1998	24/09/98	Argentina	América Latina	Se sanciona la ley Ley 25013 de reforma laboral
1998	Nov-1998	Argentina	América Latina	Se publica en castellano el libro “Hacia un mundo sin pobreza” de Muhammad Yunus (Ed. Andrés Bello, Chile)
1999	10/12/99	Argentina	América Latina	Fernando de la Rúa asume como presidente de la Nación
1999	10/12/99	Argentina	América Latina	Carlos Ruckauf asume como gobernador de la Pcia. de Bs. As.
1999	2/2/1999	Venezuela	América Latina	Hugo Chávez asume como presidente de Venezuela, sucediendo a Rafael Caldera
1999	Sep-1999	Argentina	América Latina	Primera visita de Muhammad Yunus a la Argentina
2000	26/06/00	Suiza	Mundial	Se realiza la segunda Cumbre Mundial de Desarrollo Social, del 26 al 30/06/2000
2001	23/07/01	Argentina	Buenos Aires	Promulgación de la ley provincial 12727 de Emergencia económica por decreto 1970/01 que establece el estado de emergencia administrativa, económica, financiera al estado provincial y se aprueba la emisión de Letras de Tesorería para Cancelación de Obligaciones, las que se denominarán “Patacón”
2000	20/12/01	Argentina	América Latina	Ramón Puerta asume como presidente provisional de la Nación y dura 3 días

Año	Fecha	País	Región	Evento
2000	15/12/2000	Suiza	Mundial	Aprobación del Informe de la 2da Cumbre de Desarrollo Social, “Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social” por Resolución (A/RES/S-24/2) de la X sesión plenaria de la Asamblea General de la ONU
2001	01/12/01	Argentina	América Latina	Se establece el corralito por decreto 1570/2001
2001	20/12/01	Argentina	América Latina	Fernando de la Rúa abandona el gobierno huye de la Casa Rosada en helicóptero
2001	23/12/01	Argentina	América Latina	Adolfo Rodriguez Saa asume como presidente provisional de la Nación y dura 7 días
2001	30/12/01	Argentina	América Latina	Eduardo Caamaño asume como presidente provisional de la Nación y dura 3 días
2001	20-ene-2001	EEUU	Norteamérica	El republicano George W. Bush (hijo) (2001-2009) sucede al demócrata William Jefferson (Bill) Clinton (1993-2001) como presidente de los EEUU
2002	02/01/02	Argentina	América Latina	Eduardo Duhalde asume como presidente provisional de la Nación y Eduardo Amadeo como vocerepresidencial
2002	03/01/02	Argentina	América Latina	Felipe Solá asume como gobernador de la Pcia. de Bs. As.
2002	06/01/02	Argentina	América Latina	Finaliza la convertibilidad por ley 25561 de Emergencia pública y reforma del régimen cambiario
2002	09/01/02	Argentina	América Latina	Decreto 71/2002 que establece el nuevo tipo de cambio oficial en 1,40 pesos por dólar estadounidense. Asimismo, el citado decreto reglamenta la pesificación de las deudas de las personas físicas y jurídicas de acuerdo al esquema de cambio de un peso ($ 1) = un dólar estadounidense (US$ 1
2002	14/01/02	Argentina	América Latina	Se aprueba la Ley de Emergencia Económica???
2002	27/01/02	Argentina	América Latina	Se anuncia el inminente lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar
2002	30/01/02	Argentina	Buenos Aires	Aníbal Florencio Randazzo es designado Secretario de Modernización del Estado por decreto 203/02 del Gob. Felipe Solá
2002	03/02/02	Argentina	América Latina	El ministro de economía Jorge Remes Lenicov anuncia el nuevo programa económico
2002	04/04/02	Argentina	América Latina	El presidente Eduardo Duhalde anuncia el lanzamiento del Plan Jefes y Jefas de Hogar
2002	26-ago-2002	Alemania	Mundial	Cumbre mundial sobre el desarrollo sostenible, en Johannesburgo 26-8-2002 al 4-9-2002
2002	27-06-2002	México	Mundial	Conferencia Internacional sobre la Financiación para el Desarrollo, en Monterrey 27 y 28/6/2005
2002	4/4/2002	Argentina	América Latina	Se inicia el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados
2003	25/05/03	Argentina	América Latina	Néstor Kirchner asume como presidente de la Nación
2003	04/12/03	Argentina	América Latina	Mariano Federico West, saliente ministro de DhyT, asume como diputado provincial (se había ido en septiembre)
2006	16/02/06	Argentina	América Latina	Se lanza el ETD en el Salón dorado de la Casa de Gobierno de la Pcia. De Bs. As.

Cronología

Año	Fecha	País	Región	Evento
2006	09/03/06	Argentina	América Latina	Oski presenta públicamente la estructura de la DPDLyES en el 10º piso
2006	27/04/06	Argentina	América Latina	Sale en el diario Hoy la primera publicidad del ETD
2006	26/06/06	Argentina	América Latina	26 y 27 se realiza en Mar del Plata la primera reunión regional de presentación del ETD-MAO
2007	13/11/07	Argentina	América Latina	Se constituye formalmente el Consorcio de Gestión de la Prov. de Bs. As.
2007	10/12/07	Argentina	América Latina	Cristina Fernández asume como presidenta de la Nación
2007	10/12/07	Argentina	América Latina	Daniel Scioli asume como gobernador de la Pcia. de Bs. As.

Capítulo 4. Los organismos provinciales implicados en el estudio

Este capítulo tiene por objeto describir a los organismos que son materia de análisis en este estudio en lo que respecta a su secuencia temporal, denominación, competencias, misiones y funciones y estructura orgánico-funcional. Asimismo pretende dar cuenta de las diferentes *gestiones* que pasaron por ellos, entendiendo por tales al período de tiempo durante el cual el organismo mantiene al frente a un mismo titular (presidente, ministro, etc.) quien le otorga una impronta particular, un estilo de conducción interno y de intervención en la realidad social y una orientación general a las políticas que implementa. Pretende, por último, mostrar qué lugar ocuparon en dicha estructura orgánico-funcional en cada gestión, los programas que se describen en el capítulo 5.

El telón de fondo de las mutaciones organizacionales que aquí se presentan está dado por la evolución de la crisis económica y social manifiesta en las variaciones en las tasas de desocupación y pobreza, que se presentan en el capítulo 5 y a las que desde estos organismos se trata de dar respuesta. Dichas mutaciones pueden ser consideradas hasta cierto punto como adecuaciones organizacionales realizadas en la búsqueda de una mayor eficacia y eficiencia en el desempeño de la misión institucional. Por otra parte, los cambios realizados también respondieron a los lineamientos de la reforma del Estado que se estaba implementando en la misma época bajo la orientación de los organismos internacionales, como se describió en el capítulo 3.

Esta parte del estudio se basó en el análisis documental de las leyes de ministerios, sus modificatorias y decretos reglamentarios, decretos de estructura y de designaciones y aceptación de renuncias de funcionarios. Las leyes de ministerios se promulgan habitualmente al comienzo de la gestión de cada nuevo gobernador y establecen los ministerios, secretarías, consejos, agencias o institutos con las que contará el poder ejecutivo provincial durante el mandato de ese gobernador. También establece la misión, los objetivos y los asuntos que serán de competencia de cada organismo. Estas leyes pueden ser modificadas por otras leyes que alteren el organigrama establecido originalmente por la ley de ministerios.

Con posterioridad a la promulgación de una ley de ministerios se aprueban mediante decretos los organigramas de cada organismo, usualmente denominados la *estructura*. Tales decretos expresan las misiones y funciones específicas de cada *unidad orgánico-funcional*[1] que componen la estructura de un organismo y suelen ir acompañados de anexos con gráficos que representan las relaciones jerárquicas entre tales unidades. Por último, se encuentran los decretos que designan a las personas que estarán a cargo de cada unidad, y los que aceptan sus renuncias cuando cesan en el cargo.

Gran parte de esta normativa ha sido digitalizada e incluida en una base de datos pública accesible desde el sitio web del Departamento de Boletín Oficial Electrónico e Informática Jurídica dependiente del Ministerio de Jefatura de Gabinete de Ministros.[2] Otra parte de la normativa no se hallaba digitalizada, por lo que se recurrió personalmente a la Dirección de Boletín Oficial, a la Legislatura Provincial o a la Dirección Provincial de Personal, según el caso.

La normativa pertinente recopilada asciende a 149 textos, la mayoría de ellos leyes y decretos provinciales, aunque también se han considerado algunas leyes nacionales. Con este corpus se consolidó una base de datos propia que permite ser consultada por tipo de norma, número, año o fecha exacta de promulgación, tema y gobernador que se encontraba al frente del ejecutivo provincial en el momento de su sanción. Esta base permitió la confección de cuadros cronológicos de los organismos y las gestiones que resultan muy necesarios para poder seguir la historia sin perderse en un mar de nombres de organismos y funcionarios (véase la Ilustración 1). Adicionalmente, la información proveniente de esta fuente ha sido complementada mediante las entrevistas, otros documentos de los organismos estudiados, notas periodísticas, notas de campo

1 Informalmente denominados *ravioles*.
2 http://www.gob.gba.gov.ar/dijl/index.php (último acceso 10/11/2012).

y las fuentes secundarias que se reseñan en el siguiente punto.

La exposición se inicia con una reseña de los estudios que se han referido a estos organismos como un todo. Continúa con una aclaración acerca de la confiabilidad de los datos sobre estructuras suministrados por la normativa analizada. Y finaliza con la descripción de cada uno de los organismos que han albergado a los programas que son objeto de análisis en este trabajo, comenzando por su antecesor directo, el Ministerio de Acción Social, donde funcionó la primera etapa del más antiguo de los programas considerados, el Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS).

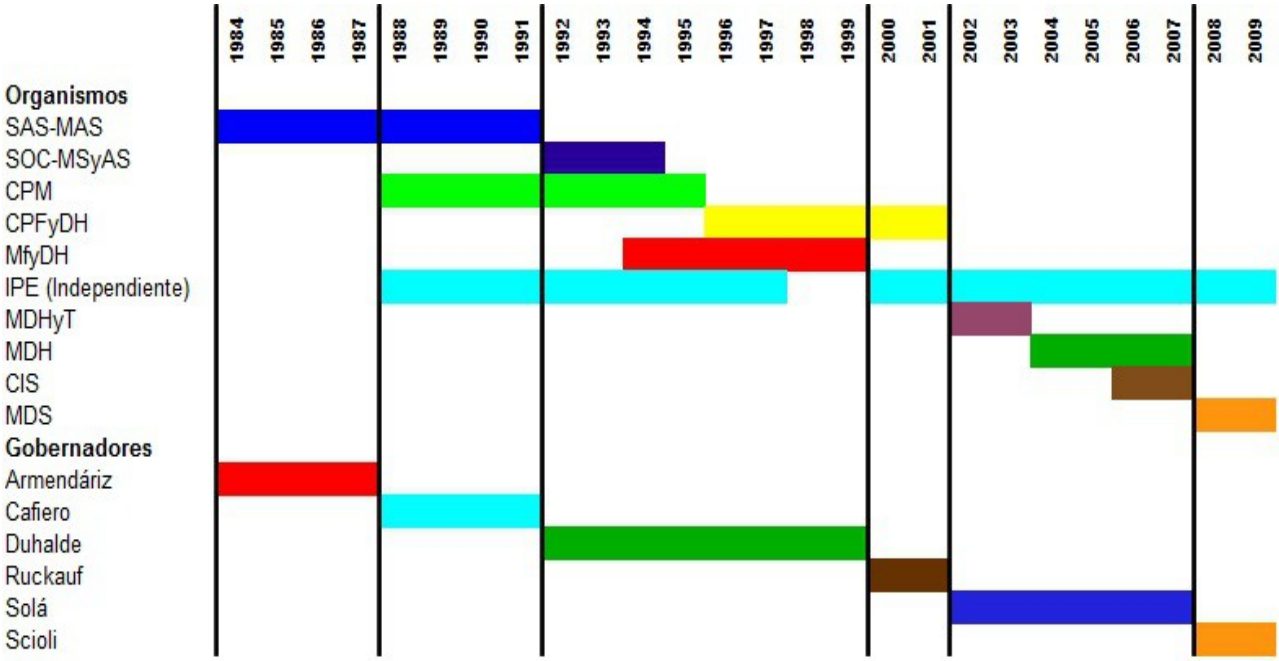


Ilustración 1: Cuadro cronológico ilustrando la sucesión de organismos y gobernadores (elaboración propia en base a normativa consultada)

4.1. Estudios previos

En octubre de 2004 el Instituto Provincial de Administración Pública (IPAP), la Comisión de Investigaciones Científicas (CIC) de la Provincia de Buenos Aires y el Departamento de Sociología de la Universidad Nacional de La Plata (UNLP) iniciaron en forma conjunta un proyecto de investigación denominado “Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos”, en el marco del Programa de Subsidios para Proyectos de Investigación y Desarrollo y Transferencia con Organismos Públicos de la Provincia de Buenos Aires. Dirigido por el Dr. Antonio Camou, su objetivo era “contribuir a los procesos de innovación y mejoramiento del Estado Provincial, mediante la provisión de elementos para el análisis, comprensión, reformulación y diseño de sus estructuras organizativas” (Camou et al. 2005:3).

El equipo de investigación de carácter multidisciplinario se conformó con integrantes del IPAP y de la UNLP. Entre los primeros se encontraron varios funcionarios de ese organismo, como su titular (Secretario Ejecutivo) el Lic. en Historia Carlos Ciappina, la Prof. de Historia Patricia Rodrigo, y la Ing. Estela Cammarota, docente del mencionado Instituto.

El Informe final se concluyó en noviembre de 2005. Consiste de once capítulos escritos por distintos integrantes del equipo algunos de los cuales presentan aportes de interés para este trabajo. Particularmente el de Alejandro Sergio y Marisa Puiumatti, titulado “Provincia de Buenos Aires: Relaciones entre estructura, presupuesto y condiciones socioeconómicas” y el elaborado por Sebastián Mateo, que lleva por título “Análisis de estructuras comparadas: Áreas de Economía y Acción Social”.

El estudio consistió básicamente en la comparación de las estructuras de los organismos provinciales responsables de la problemática social, por un lado (Acción Social, Desarrollo Social, Familia, Minoridad, etc.) y las del Ministerio de Economía por el otro, durante el período 1984-2004. La hipótesis que lo orientó afirmaba la mayor "permeabilidad" de las estructuras de los primeros a "las diferentes dinámicas de poder coyunturales (que van desde cambios en las perspectivas ideológico-políticas a modificaciones en las coaliciones sociopolíticas que le dan sustento a estructuras y proyectos) de los gobiernos/administraciones de turno" (idem p. 5).

El equipo encontró también que en la mayoría de los casos los cambios en la estructura de los organismos responsables de la acción social responden a un cambio en la manera de entender la *misión* de la institución en cuestión, "entendida ésta como la contribución de orden trascendente que los organismos proveen a la sociedad". Y que la concepción de la misión, a su turno, está subordinada a los cambios políticos. Por el contrario el Ministerio de Economía se muestra más autónomo y estable ante dichos cambios en los elencos gobernantes.

Así, en el período considerado por estos investigadores se sancionaron seis leyes y se dictaron veinte decretos modificando las estructuras de los organismos de acción social. Los cambios introducidos incluyeron creación, fusión y disolución de organismos completos, tanto como modificaciones parciales a la estructura de organismos ya existentes. Mientras tanto sólo hubo 14 decretos que hicieron modificaciones parciales al Ministerio de Economía, que existió todo ese tiempo y con el mismo nombre (Mateo, 2005, 49).

La "permeabilidad" a que hacen referencia Camou et al. corrobora los hallazgos realizados en el curso de este estudio, a partir de observación y entrevistas. Sólo que aquí se le ha denominado "sensibilidad" de los organismos considerados a los cambios políticos.[3] Sin embargo el estudio del IPAP-CIC-UNLP tiene un valor adicional porque en él esa mayor permeabilidad surge de la comparación con un organismo que carece de ella, el Ministerio de Economía. Además establece no sólo la mayor estabilidad relativa de su estructura sino también de su gasto. No se ha realizado una comparación equivalente en este trabajo.

Por último, el estudio del IPAP-CIC-UNLP identificó seis momentos de cambio en las estructuras de los organismos de acción social, que determinan seis períodos, durante los cuales se observa el comportamiento de la pobreza, el gasto público provincial total, el gasto público en acción social y el gasto del Ministerio de Economía, tratando de identificar si existe alguna relación entre estas variables.

Este aspecto del estudio tiene un paralelo con lo que se verá en estas páginas, pero no resulta totalmente comparable, puesto que:

1. si bien en este trabajo también se tomará en cuenta la pobreza, interesa más la desocupación, como problema social vinculado a los programas en estudio
2. el conjunto de organismos incluido en "acción social" es diferente del utilizado en ambos estudios. El del IPAP-CIC-UNLP incluye organismos como el Consejo del Menor, que aquí no se consideran porque no tuvo programas como los que son objeto de análisis, y no incluye organismos como el IPE, que aquí si interesan por la razón opuesta. Esto también hace que la información sobre presupuesto no resulte de utilidad para el presente trabajo.
3. El estudio del IPAP-CIC-UNLP pone en relación la variación de la pobreza, los cambios de estructura y el gasto, mientras que aquí interesa mostrar cómo van apareciendo los programas sociales analizados en relación con las variaciones en la desocupación y la pobreza.

La tesis de maestría de Laura Masson, publicada como libro bajo el título "La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires", versa sobre las relaciones entre el género, la política, y el peronismo en la provincia de Buenos Aires a partir del estudio de la trayectoria de Hilda González de Duhalde.

3 Esta diferencia de términos carece de implicancias teóricas.

No se trata de un estudio del Consejo Provincial de la Mujer o del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, pero necesariamente se refiere a estos organismos como ámbito en el que se desplegó la actividad pública de la figura que estudia. Desde ese punto de vista, el capítulo 2, "La institucionalización de una identidad", es el que ha resultado de mayor interés para contrastar algunos datos históricos en relación con esos organismos. El foco de ese interés, sin embargo, es diferente en ambos estudios: la concepción del rol femenino en el caso de Masson, aquí la noción de desarrollo.

Fabián Repetto (1997) realizó su tesis doctoral sobre las trayectorias diferenciales de las políticas sociales de la década del noventa en Argentina y Chile, y hace mención a la provincia de Buenos Aires, en particular al Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y el Ente del Conurbano. Para este trabajo se ha consultado la versión revisada de su tesis publicada en Argentina cuatro años después (Repetto, 2001).

Con respecto a la provincia de Buenos Aires, este autor considera que, a diferencia de lo que ocurría a nivel nacional, la lucha contra la pobreza sí fue parte de la agenda de gobierno y que los principales proyectos en esta materia fueron los organismos recién mencionados. Afirma que el Dr. Eduardo Duhalde, vicepresidente de la Nación hasta 1991, aceptó la posibilidad de competir por la gobernación con la condición de que el Congreso Nacional aprobara por ley el fondo de inversión social que luego se denominó Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense (FRHCB).[4]

Este fondo le otorgó a la Provincia de Buenos Aires ingentes recursos y una gran autonomía financiera, por lo que, afirma, los organismos internacionales no jugaron un rol significativo. Este hecho fue corroborado por uno de los consultores del BID, quien declaró en la entrevista que el dinero que el CPFyDH recibió del préstamo 979-OC-AR no sólo fue muy reducido sino que además no lo necesitaba.

Las fuentes de información de Repetto sobre el Ente del Conurbano fueron el trabajo de Danani, Chiara y Filc (Danani et al. 1997) y un artículo de Prévôt Schapira (1996), que también se han consultado, por lo que se expondrá lo referente a ese organismo cuando se comente estos trabajos. Al igual que aquellas autoras, Repetto destaca que las funciones, programas y recursos del Área de Programas Sociales del Ente del Conurbano fueron transferidos totalmente pero en forma gradual al Consejo Provincial de la Mujer, que terminó absorbiéndolo.

Asimismo se apoya en datos del Instituto Bonaerense de Análisis y Proyectos (del FREPASO) para afirmar que en 1998 el CPFyDH manejó un presupuesto de 600 millones de pesos, contando recursos nacionales y transferencias del FRGBA. El libro de Repetto aporta otros datos y consideraciones importantes, pero serán comentadas en otra parte al abordar los temas correspondientes.

Si bien el Ente del Conurbano no es objeto de análisis en este trabajo, la importancia de este organismo obliga a dedicarle algunos párrafos. A tal fin el estudio de Danani et al. (1997) es de consulta obligada, ya que constituye hasta el momento la única investigación que se ha ocupado centralmente del mismo. Las autoras catalogan al FRHCB como un Fondo de Inversión Social (FIS, también llamados fondos de desarrollo social o fondos de emergencia social).[5] Existían 14 de estos fondos en América Latina en 1996, todos ellos destinados a garantizar la sustentabilidad política del ajuste.

La importancia del FRHCB para este trabajo radica en que constituye un antecedente de

4 Lo mismo sostiene Prévôt Shapira (1996, 90), cuyo artículo fue consultado por Repetto.

5 Estos fondos surgieron a partir de 1987 en Bolivia, pero se extendieron mucho desde 1990, llegando a haber 14 fondos en el momento de escritura de este trabajo (1996). Entre ellos se contaban el PRONASOL mexicano y el FRHCB argentino. Algunos FIS se forman a partir o con el aporte principal de donaciones privadas o cooperación internacional, como el caso boliviano. Otros, en cambio, como el FRHCB, se financiaron con aportes presupuestarios provenientes de algún(os) impuestos(s).

varios de los organismos que se analizan aquí en varios sentidos: a) tuvo un Área de Proyectos Sociales cuyas funciones fueron posteriormente absorbidas por el Consejo Provincial de la Mujer, b) fue una fuente importante de recursos financieros para ese organismo y para el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y c) constituye un antecedente del modelo de gestión por resultados en el área social, tal como se presentó más tarde en todos los organismos considerados.

El FRHCB fue creado por ley de nacional de reforma impositiva número 24073/92 y fue sancionada el 2/4/92, promulgada el 8/4/92, a sólo cinco meses del comienzo de la gestión del gobernador Duhalde. En su artículo 40 establece que 10% de la recaudación del impuesto a las ganancias se destinaría "al Fondo de Financiamiento de Programas Sociales en el Conurbano Bonaerense, a ser ejecutado y administrado por la Provincia de Buenos Aires" y que el importe correspondiente debía ser girado "en forma directa y automática".

Por ley provincial 11247/92 se creó la Cuenta Especial "Fondo del Conurbano Bonaerense", con dependencia directa del Gobernador y la Unidad Ejecutora que administraría los fondos procedentes del 10% de la recaudación nacional del impuesto a las ganancias. El decreto 1279/92 le asignó su estructura orgánico-funcional. Y el decreto reglamentario 1521/92, del 5 de junio de 1992 estableció la modalidad "a posteriori" para los controles administrativos del gasto del organismo.

El FRHCB comenzó a operar cuando recibió la primera transferencia de la Nación, en junio de 1992. Hacia finales de 1995 dejó de existir como tal. Pero el Gob. Duhalde obtuvo una prórroga de las transferencias del impuesto a las ganancias, por lo que se creó por ley 11746/96 el Fondo de Reconstrucción del Gran Buenos Aires (FRGBA) y su Unidad Ejecutora, que sería la continuación del Ente del Conurbano. Esta segunda Unidad Ejecutora fue disuelta el primer día de la gestión del gobernador Carlos Ruckauf mediante la ley de ministerios 12355/99, del 10/12/1999.

El Ente fue designado como responsable del Plan de Justicia Social para el Conurbano Bonaerense, que incluía acciones de saneamiento, cloacas, salud, educación y seguridad, realizadas por el Área de Programas Sociales de la Secretaría Administrativa. El objetivo de dicha área era "asistir a las necesidades de los sectores de mayor pobreza del Conurbano Bonaerense a través del apoyo a sus organizaciones".

Según las investigadoras: "[…] esta área fue progresivamente perdiendo participación en las actividades desarrolladas en el marco del "Plan de Justicia social", especialmente a partir del nuevo rol que adquiere el Consejo Provincial de la Mujer en 1993" (Danani et al., 1997, 28). En otra parte de su trabajo, vuelven sobre este punto cuando resaltan:

> la jerarquía política asignada a partir de 1993 al Consejo Provincial de la Mujer […]. Presidido por la esposa del Gobernador, el Consejo fue recibiendo progresiva e informalmente competencias del área originalmente denominada "Programas Sociales" del Ente de Reparación Histórica, a cargo de la relación con entidades intermedias y la gestión del financiamiento de los proyectos iniciados por éstas. Este proceso fue simultáneo con la atribución a este organismo de un status cuasi-ministerial desde el punto de vista presupuestario, a partir de 1994. (ídem, p. 41).

Es de destacar que los criterios utilizados en el Área de Programas Sociales para la aprobación de proyectos eran muy semejantes a los usados posteriormente en el CPM y el CPFyDH, a saber:

- los beneficiarios debían ser pobres estructurales (NBI)
- las obras de infraestructura debían tender a ampliar los servicios comunitarios o resolver problemas que obstaculizaran el desarrollo de los beneficiarios.
- los proyectos debían fortalecer la autonomía de la organización beneficiada y no generar dependencia del Estado.
- y debían ser promovidos y ejecutados por la comunidad beneficiada o bien miembros de la misma debían estar presentes en su organización (idem p. 28).

Sobre el Programa de Justicia Social afirma Prévôt Schapira (1996, 90) que está inspirado en el PRONASOL mexicano y la política de la ciudad en Francia. Y considera que "Se trata de un programa marcado por el miedo al desorden social en las periferias. La imagen de los saqueos de 1989 estuvo presente, despertando el antiguo temor de ver a las clases peligrosas acampar a las puertas de la capital".

En cuanto a su importancia como fuente de recursos financieros, la información utilizada por las investigadoras para analizar los gastos del Fondo corresponde a los años 1992 a 1994 solamente, debido a las conocidas fuertes limitaciones en el acceso a la información acerca de este organismo, aspecto éste que da cuenta de su carácter no completamente público.

"Su potencial de incidencia sobre las políticas estaba básicamente fundado en su capacidad de financiamiento" (ídem, p 32). Por eso sus gastos operativos (personal propio, bienes y servicios necesarios para su funcionamiento) nunca superaron 3%, mientras que las transferencias rondaban 80% de su presupuesto y los trabajos públicos ejecutados directamente por el FRHCB oscilaron entre 0 y 20%. En comparación, el Ministerio de Obras y Servicios Públicos, con funciones similares, destinaba 8% de su presupuesto a gastos operativos, como personal e insumos, ejecutaba 15% de su presupuesto mediante transferencia de fondos a terceros y 60% mediante trabajos públicos directos.

En los medios periodísticos de la época se decía extraoficialmente que el gobernador Duhalde disponía de un millón de pesos diarios, en referencia a los recursos que proporcionaba el Ente. Prévôt Schapira (1996, 90) afirma que lo transferido por la Nación al FRHCB estaba en el orden de los 400 a 600 millones de dólares anuales[6].

Las transferencias realizadas a otras dependencias de la Administración Pública Provincial (APP) se denominaban "erogaciones figurativas". Han sido muy variables en destino y monto de un año a otro debido, en parte, a que los organismos cambiaban (se fusionaban, separaban, creaban nuevos o se disolvían) y debido a que estas transferencias funcionaban como instrumentos para ampliar la capacidad de gestión de las respectivas dependencias y en algunos casos como "salvataje" ante déficits presupuestarios (ídem, p. 43).

En términos porcentuales el Ministerio de Salud y Acción Social recibió 17,74% de estas transferencias en 1993. Parte de ese monto se destinó al plan PAIS, que dependía de la subsecretaría de Acción Social. Pero hay que contar con que probablemente la mayor parte de este dinero se destinó a los hospitales y otros gastos de las subsecretarías de Salud y de Familia. Por otro lado, esto fue todo lo transferido para el rubro "bienestar social", que en 1993 incluía también al Consejo Provincial de la Mujer (CPM).

Según las tablas que presentan Danani et al. en 1994 el rubro "bienestar social" estaba representado por el CPM y el Ministerio de la Familia y Desarrollo Humano, pero todos los fondos para este rubro, $23.631.000, que representaron 12,8% del total, fueron asignados al CPM. En cambio en 1995 el rubro representado por los mismos organismos, recibió sólo el 0,33% de las erogaciones figurativas, correspondiendo al CPM apenas 0,01%.

La utilidad de estas transferencias era que permitían flexibilizar el presupuesto. Esto significa que al tener una gran proporción del presupuesto destinado a sueldos y otros gastos operativos queda poco margen para modificar las intervenciones con los fondos restantes. Al contar con estas transferencias la proporción de fondos disponibles para este fin se incrementan en relación con los fijos. Algo similar a lo que ocurre cuando se toman préstamos de organismos internacionales. Por ej. el Ministerio de Salud destinaba 52% de su presupuesto al pago de salarios y Educación 84%.

Finalmente el FRHCB fue también un antecedente del modelo de gestión por resultados que se extendió a toda la administración pública provincial y que ya se ha visto en el capítulo 3. Analizando los debates parlamentarios en la Legislatura Provincial, previos a la aprobación de la ley 11247/92, Danani at al. encuentran que el "estilo de gestión" del Ente se definió en estrecha

6 En ese momento se hallaba vigente la ley de convertibilidad por la cual existía una paridad cambiaria de 1 a 1 con el dólar.

relación con la idea del surgimiento de un “nuevo Estado”.

Tabla 1: Características del viejo y del nuevo Estado en los debates parlamentarios de la ley 11247/92 (elaboración propia a partir del análisis que realizan Danani et al. (1997)

Viejo Estado	Nuevo Estado
Ineficiencia: las obras se comienzan y nunca se terminan; la burocracia funciona como una “máquina de impedir” (E. Duhalde); las cuentas no cierran y la deuda crece.	**Eficiencia:** Se logra mediante la “celeridad” y la “operatividad”, disminuyendo el gasto, achicando el Estado y estableciendo una nueva relación con el capital privado, necesaria para transferirle algunas funciones públicas. Para los radicales la eficiencia es propia del estilo de gestión del sector privado, por lo que recomendaban realizar los controles “en términos empresariales y no institucionales”. Otro radical definió al nuevo Estado como “tal vez, aunque opinable, mínimo”.
Insensibilidad: definida como “incapacidad para percibir las necesidades de «la gente»” (p. 23) por parte de “funcionarios de escritorio” que no conocen al pueblo.	**Sensibilidad:** ante la “situación de emergencia” de la región del Conurbano.
Falta de transparencia: entendida por el oficialismo, como lentitud en los procedimientos por efecto de un exceso de burocracia, en particular en los órganos de control pcial. Y por la oposición como “corruptela política”.	**Transparencia:** El oficialismo nunca la definió. Parece contradictoria con la celeridad, agilidad y autonomía del gobernador y con la eficacia. Para los radicales significaba respeto a la legalidad de los procedimientos de publicidad y control de los actos de gobierno. Cuando la pedían eran acusados de ser una “máquina de impedir” del viejo estilo, insensible a las necesidades del pueblo e ineficiente.

Los legisladores oficialistas tanto como los opositores hicieron mención recurrente a la existencia de un “nuevo Estado*”* que resulta definido mediante un *nuevo estilo de gestión*, cuyas características son *celeridad, transparencia y eficiencia,* y que no son otras que las de la Nueva Gestión Pública. Postular este nuevo Estado implica aceptar la pérdida de legitimidad de un “viejo Estado” al que corresponde un “viejo modelo de gestión”, que ya no funciona o incluso nunca ha funcionado, y que se define por oposición con el nuevo, por su ineficiencia, insensibilidad y falta de transparencia (ver Tabla 1).

Prévôt Schapira (1996) caracteriza al estilo de gestión del FRHCB y del Plan de Justicia Social por su centralización[7], eficacia y privatización. Lo considera propio de neoliberalismo y lo opone a las ideas y estilos que denomina “basistas”, propios de la Renovación Peronista, la corriente política interna que lideraba el gobernador Antonio Cafiero y que inspiró el diseño de funcionamiento del Plan PAIS y una primera etapa del mismo Ente del Conurbano (1992-1993). En coincidencia Danani et al. (1996) ven en el estilo de gestión del Ente una tendencia “re-centralizadora”.

4.2. Estructura formal vs. Estructura informal

Las políticas públicas hacia la problemática de la desocupación en la Provincia de Buenos

7 “En una estructura de funcionamiento masónica, los alcaldes se alinean tras el gobernador y las organizaciones locales tras el alcalde. En los años noventa, es evidente un retroceso de la descentralización entendida como una mayor iniciativa del nivel local y de las formas de participación” (Prévôt Schapira (1996, 92).

Aires han sido competencia de distintos organismos, generalmente llamados de “acción social” y de “trabajo” o “empleo”. Durante el período considerado por este estudio tales competencias por momentos estuvieron asignadas a un mismo organismo y en otros momentos estuvieron distribuidas en más de uno.

En las secciones siguientes se reconstruye la historia de tales organismos desde el punto de vista de su estructura, misiones y funciones, focalizando en aquellas dependencias que tuvieron a su cargo los programas que son objeto de análisis. A tal fin se ha tomado como fuentes las leyes de ministerios y sus modificatorias, los decretos de estructura, los de creación de los programas, cuando los hubo, y los de designaciones[8]. Estos documentos constituyen las fuentes oficiales primarias.

Sin embargo conviene tener presente que los organismos encargados de la acción social se encuentran entre los más sensibles a los cambios políticos[9] y una de la consecuencias de esto es su alto grado de informalidad, flexibilidad y discrecionalidad, entre otras cosas, en sus posibilidades de darse una estructura. Ha sido común a lo largo de todo el período estudiado, que la estructura aprobada oficialmente mediante un decreto del poder ejecutivo provincial, a la que los informantes denominan *la estructura formal,* coexista con una estructura diferente de carácter informal denominada *estructura funcional*, que es por la que efectivamente se regía el organismo.

La estructura funcional puede modificarse cuantas veces los funcionarios lo consideren necesario sin necesidad de ningún acto administrativo, lo cual la hace más versátil. Las situaciones de cambio han coincidido frecuentemente con elecciones de diverso tipo, incluso legislativas o internas del partido oficialista. Un resultado electoral expresa un cambio en la correlación de fuerzas internas del partido o la coalición gobernante. Las facciones victoriosas suelen reclamar cargos en los organismos encargados de la acción social para desarrollar políticas según criterios diferentes a los vigentes hasta ese momento o bien con fines clientelares. En tales situaciones puede ocurrir la creación de nuevos *ravioles*, la división o fusión de algunos de los existentes o la desaparición de otros *ravioles* o ramas completas de la *estructura funcional*, sin que la *estructura formal* se vea afectada.

A todos los efectos administrativos se da por válida la *estructura formal*, pero el funcionamiento cotidiano se rige por la *estructura funcional*. Este hecho no constituye una *anormalidad* y no es desconocido por la Subsecretaría de gestión Pública, que simplemente no registra tales cambio debido a que no son “legales”. De este modo puede ocurrir que un funcionario que formalmente ha sido designado como asesor del ministro y percibe los haberes correspondientes, se desempeñe en la práctica como director de línea o viceversa. O que una persona desempeñe la función de director de línea sin tener un cargo jerárquico y se le compense sus ingresos mediante el pago de horas extras. Estos son casos reales de los que he tenido conocimiento directo en el trabajo de campo o que me han comunicado los informantes.

Esta situación obliga a tomar en consideración las fuentes informales para conocer cual ha sido la estructura funcional en diferentes momentos, ya que de ésta no existen registros oficiales. Para tal fin se ha recurrido a las entrevistas Pero la frecuencia de los cambios en la *estructura funcional* y la ausencia de registros formales de los mismos, dificulta a los informantes la recuperación de información precisa, completa y en el orden cronológico correcto. Por lo tanto ha requerido una cuidadosa triangulación de la memoria de cada entrevistado con la de los demás y con otras fuentes, como diversos documentos internos, siempre que se ha tenido acceso.

La existencia de una estructura informal en permanente cambio se remonta al menos hasta 1987 para los organismos considerados, según lo confirmó un informante que trabajó en el

8 Se entiende por *designación* el nombramiento de una persona como funcionario en determinado cargo público. Constituye un acto administrativo y requiere de un decreto del poder ejecutivo provincial. Debido a que involucra a un particular (la persona designada) estos decretos no son digitalizados y publicados en Internet por el Ministerio de Gobierno, como otros decretos, por lo que su consulta es más dificultosa. Por tal motivo se ha recurrido a ellos sólo en un número reducido de casos especiales que así lo requirieron.

9 Véase Camou, Cammarota, Ciappina et al. 2005.

Ministerio de Acción Social, en un email del que se reproduce un fragmento a continuación:

> Lo que hay que tener presente es que la estructura "oficial" válida por Decreto, coexistía con la estructura real, que nada tenía que ver con la letra escrita, la primera era una expresión de deseo, o el deber ser y la cotidiana, que daba el uso y la costumbre, crecía a la luz de los avances políticos Y hay que reconocer que había MUCHÍSIMA creatividad en la manera de armar cuadros y generar cargos de responsabilidad. Muchas veces estos cargos duraban algo efímero. Y también estaba instalada la modalidad de que los agentes del estado, de carrera administrativa y no política, cuando eran reubicados en alguna función del agrupamiento jerárquico, si la estructura desaparecía, el cargo continuaba como si nada. De tal forma que el estamento de base (jefe de departamentos) se los nombraba y luego a pesar de no existir ya el organigrama, se mantenía la virtualidad de la función. Fueron tiempos del 87 al 92, estimo yo, de gran movilidad y totalmente atípicos (Inf38).

La atipicidad que consigna este testimonio no es tal si se tiene en cuenta que esta situación se prolonga a lo largo de todo el período considerado y que no se limitó a los organismos que son objeto de este estudio. En efecto, Danani et al. (1997, 27) encontraron la misma situación en el Ente del Conurbano y la consideraron *típica* del estilo de gestión de un "nuevo Estado" emergente a mediados de los noventa:

> Esta estructura permite identificar una *tensión entre el diseño organizacional formal y rea*l, es decir, entre el diseño instituido por el decreto de creación […], el organigrama que aparece en el Manual de Organización elaborado por la Secretaría Administrativa y las formas de organización reales relevadas en los documentos del PNUD.
>
> Esta tensión mereció una observación temprana en los documentos del PNUD (PNUD:1993), que advirtieron acerca de la "superposición de funciones, indefinición de responsabilidades, informalización de las relaciones jerárquicas y funcionales … y [la consiguiente] autonomización de las diversas áreas en el proceso decisional" (cursivas agregadas).

4.3. Antecedentes: el Ministerio de Acción Social

La primera ley de ministerios del período constitucional fue la 10132/84, promulgada[10] a pocos días de comienzos de la gestión del primer gobernador electo, Alejandro Armendáriz. Esta ley creó, entre otros, el Ministerio de Acción Social (MAS), cuya misión era promover el "bienestar y seguridad social de la población". El MAS tuvo a su cargo las políticas de empleo, las alimentarias, de discapacidad, de asistencia social directa a "los estados de necesidad", "turismo social, deportes y recreación", el otorgamiento de subsidios y subvenciones a individuos e instituciones, el otorgamiento de becas y pensiones graciables, la asistencia y promoción de "la familia; la maternidad, la minoridad, la juventud, la tercera edad" y la prevención de las adicciones (Ley .10132, art. 25). Su estructura (Véase la Ilustración 2) fue establecida mediante el decreto 1105/84[11] del 16/02/1984 pero con vigencia desde el 9/01/1984.

La Subsecretaría de Acción Social originalmente constó de siete direcciones: de entidades de Bien Público, de Turismo Social, de Promoción Social, de Deportes, Recreación y Tiempo Libre, de Acción Social Directa, de Investigación Comunitaria y de Cooperativas y Mutuales. Pero en 1989 esta estructura fue modificada en coincidencia con la designación del Lic. Mariano Federico West como Subsecretario, mediante el decreto 4457 el 2 de octubre de 1989, como puede verse en la Ilustración 3.

10 Promulgada por decreto 97/84, del 9/01/1984. Si bien esta ley sufrió varias modificaciones (por las leyes 10134, 10508, 10535 y 10738) el artículo 25, que establece las misiones y funciones del Ministerio de Acción Social no fue modificado.

11 Un decreto asombrosamente voluminoso, que consta de 274 folios y ocupa un volumen completo en los archivos de la Dirección de Boletín Oficial de la Provincia. El mismo determina el organigrama, las misiones y funciones de cada dependencia, los planteles básicos y el presupuesto.

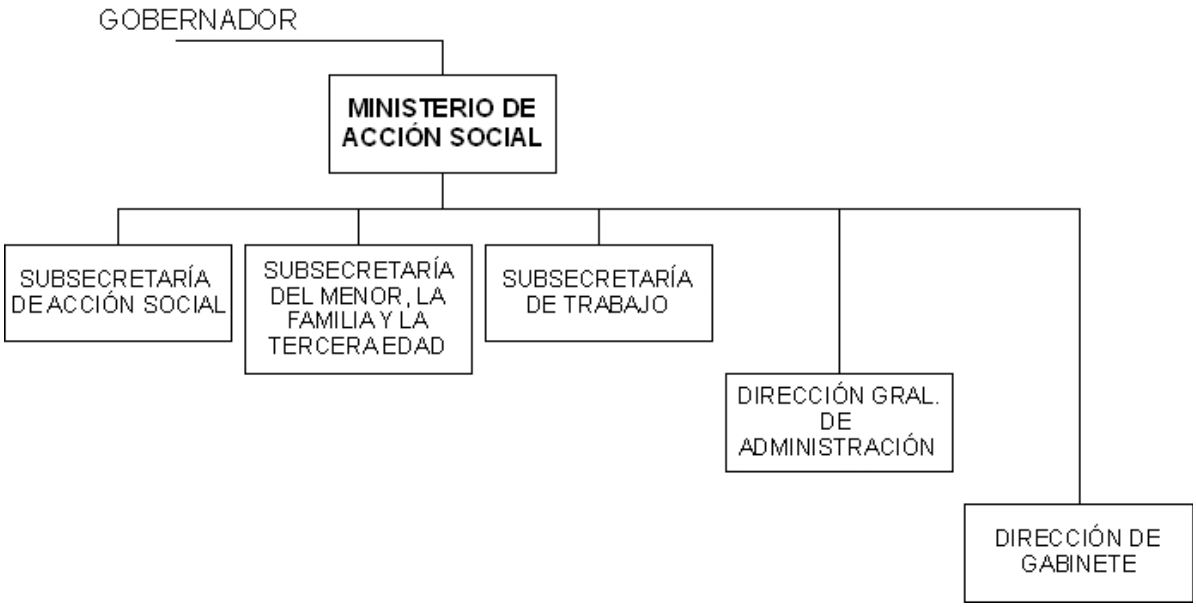


Ilustración 2: Estructura del Ministerio de Acción Social según decreto 1105/84 (mayores niveles jerárquicos)

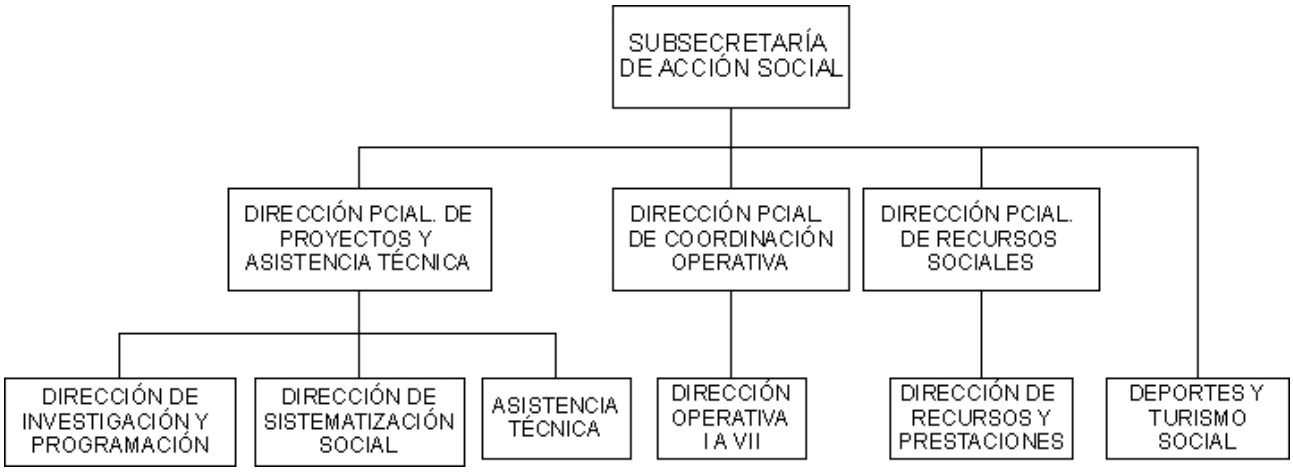


Ilustración 3: Estructura de la subsecretaría de Acción Social del MAS según decreto 4457/89. Hasta direcciones de línea

De acuerdo a esta norma la misión de la Subsecretaría de Acción Social era la de "Propender a crear un sistema integral e integrado de Acción Social bajo los principios de Participación y Organización solidaria de todos los actores sociales promoviendo acciones colectivas y autogestionarias que respondan a las necesidades sociales". En tanto, entre las funciones que se le asignaron fueron:

- Efectuar un diagnóstico permanente y actualizado de la situación social global.
- Elaborar, implementar, evaluar y supervisar un programa social único, integral e integrado.
- Asegurar la articulación entre las diferentes áreas de la Secretaría para atender la problemática social.
- Asegurar la cobertura en las estrategias de alimentación, trabajo y economía popular; tierras y asentamientos; capacitación, deportes y recreación y emergencia social.
- Proponer las estrategias y normativas de trabajo social, la complementación de la política de la Subsecretaría en los Municipios y otras áreas jurisdiccionales.

- Administrar las acciones tendientes a implementar los proyectos sociales.
- Establecer pautas generales acorde a las necesidades en materia de deporte federado, como así también formular los planes de turismo social.

Un departamento llamado de "Organización de Recursos" dependiente de la Dirección Provincial de Recursos Sociales contaba entre sus funciones la de "controlar la provisión y distribución del Plan Alimentario Nacional" y de "instalar y dirigir en forma directa Mercados Comunitarios" en la Provincia.

Una de las Direcciones Provinciales estaba a cargo de la Lic. Patricia Jorge y otra a cargo de la Lic. Vilma Pompeya Gómez. De la Dirección Provincial de Coordinación Operativa dependían las direcciones de cada una de las regiones en que se dividió la provincia. Esta subsecretaría era la responsable de la intervención directa en terreno. La Dirección Provincial de Proyectos y Asistencia Técnica lo era de la planificación y la Dirección Provincial de Recursos Sociales se ocupaba de los recursos (programas, subsidios, becas, etc.), entre ellos el plan PAIS.

Ilustración 4: Estructura del Ministerio de Salud y Acción Social de la Provincia de Buenos Aires según decreto 26/91 (Sólo se muestran partes seleccionadas).

Varios funcionarios pertenecían o estaban estrechamente vinculados a diversas ONG de extracción católica, en particular la denominada Madre Tierra, dependiente del Obispado de Morón y fundada por el Lic. Mariano West en 1985, que se ocupa del problema de la tierra y la vivienda. El Lic. West se había desempeñado anteriormente como Director de Tierras y Vivienda de la Municipalidad de Moreno entre 1983 y 1984 y aun antes del período constitucional había sido miembro de la Fundación Vivienda y Comunidad.

Un informante aludió a la participación de los integrantes de estas ONG como una privatización: "En 1989 privatizaron el ministerio. Se lo dieron a 12 ONG, todas ligadas a West". Con esta expresión aludía al nombramiento de representantes de estas ONG como funcionarios de la Subsecretaría en distintos niveles. La presencia de diversas ONG católicas en la gestión de Mariano West al frente de la SAC fue ratificada por uno de sus funcionarios entrevistados, quien

relatando su trayectoria se definió como proviniendo “del palo de las organizaciones”. Refirió que su primera experiencia se desarrolló en 1984 en el marco de una ONG católica llamada SERCUPO (Servicio de Cultura Popular), “cuyo principal objetivo era la organización barrial, la generación de organización barrial, a partir de la resolución de los problemas concretos de la gente. […] Nosotros veníamos del palo católico pero... De hecho los primeros dieciséis barrios del Conurbano donde se empezó, eran dieciséis capillas”. Entre sus integrantes se contaba un cura del Tercer Mundo que posteriormente también fue funcionario de la SAC.

Esta ONG desarrolló un sistema de comercialización denominado “Almacén Popular San Cayetano”, cuyo objetivo era abaratar los costos de los alimentos para las familias de bajos ingresos, mediante la compra comunitaria a granel y posterior fraccionamiento. Esta experiencia, exitosa por un tiempo, fracasó con la llegada de la hiperinflación en mayo de 1989.

> Pero bueno, ahí fue una experiencia de putísima madre, conocí un montón de organizaciones que después las volví a conocer en otro hito, muy fuerte, muy formador para mí, que fue (x) Porque yo de esa experiencia pasé a (x) asume eh… le confieren la responsabilidad de estructurar un programa alimentario, ante el fracaso de la caja PAN y del bono de Menem, a Mariano West. En la época de Palito Román ministro, Cafiero gobernador. Y Mariano West estructura un equipo en el cual está este [nombra al ex-cura y a otros funcionarios] y yo. Y otros, ¿no?. Éramos dieciséis más o menos. Y ahí se trabaja, y se implementa, el PAIS, Programa PAIS. Programa… que eh... Programa Alimentario Integral y Solidario. (Inf33).

Podemos ver entonces que en 1989 junto al Lic. West arriban a la Subsecretaría de Acción Social del MAS un grupo cercano de colaboradores suyos con los que compartía desde tiempo atrás una militancia social en el Conurbano bonaerense enmarcada en organizaciones sociales del catolicismo progresista. Varios miembros de este grupo se desempeñaron durante la gestión de West al frente de la Subsecretaría de Acción Social, como funcionarios a nivel de dirección provincial y de línea, trayendo su experiencia, estilo de trabajo, concepción y modo de organizar la tarea, como la regionalización operativa. Su arribo se produjo en un momento de crisis social grave, inmediatamente después de la hiperinflación y los saqueos a los supermercados (mayo de 1989), con la misión de hacerse cargo de atender la emergencia. Este grupo perteneció a lo que Prévôt Schapira denomina *basistas,* que ya se han mencionado más arriba:

> El basismo nació a finales de los anos sesenta, a partir de la singular convergencia de una corriente religiosa cercana a la teología de la liberación y de un movimiento secular -el peronismo.(Prévôt Schapira, 1996, 85)

La autora afirma que varios municipios del Conurbano estuvieron fuertemente influidos por las ideas basistas, constituyéndose a comienzos del períodos constitucional, en “verdaderos laboratorios de experimentos urbanos y sociales”. Entre ellos podemos contar sin lugar a dudas al municipio de Moreno, de donde provienen el Lic. West y una buena parte de su equipo.

> Esta corriente, muy influida por las ideas de la Iglesia de los pobres, trató de desarrollar las experiencias de impulso a la autonomía y a la dignidad de la comunidad, basadas en la solidaridad territorial del barrio, de los asentamientos o de la parroquia y en la participación de la población. [...]
>
> El programa PAIS fue pensado por un equipo de militantes y profesionales provenientes de la corriente basista; […]. Estas formas de organización muy influidas por la Vicaría de Santiago, cercana a los "profesionales/militantes" y las ideas basistas ("aprender a pecar", contar con las propias fuerzas, recuperar la dignidad por medio del desarrollo de actividades comunitarias) se proponían impulsar una dinámica colectiva en torno a "la participación y la unidad del barrio". Así, el programa PAIS impulsó el desarrollo de la pequeña producción familiar y comunitaria (huertos, fabricas de pastas, panaderías, crianza domestica).(ídem p. 85,86).

Se volverá sobre la influencia de este grupo en los programas que son objeto de análisis en el capítulo siguiente.

A pocos días de culminar el mandato del gobernador Cafiero la Legislatura Provincial sanciona la ley de ministerios 11175[12] que entraría en vigencia el 11/12/1991, por la que se

12 Es una práctica común en el período considerado en la Provincia de Buenos Aires, que las leyes de ministerios impulsadas por los gobernadores electos se sancionen pocos días antes del inicio de su

unificaron los Ministerios de Salud y de Acción Social en un único Ministerio de Salud y Acción Social, al que correspondió además de la salud "la promoción y la asistencia social, la promoción de la familia, el acceso a la vivienda digna y el acceso al bienestar y la seguridad social" (art. 18). Tenía injerencia en todo lo referente a la acción social, incluyendo políticas de minoridad, vivienda social, asistencia alimentaria, asistencia social directa, pensiones graciables, tercera edad, turismo, deporte y recreación, pobreza, protección integral de la familia y los discapacitados, prevención de adicciones y de la violencia familiar ("mujer y niños golpeados").

El 13 de diciembre el nuevo gobernador promulgó el decreto 26/91 por el que se aprueba la estructura del Ministerio de Salud y Acción Social hasta el nivel de Dirección de Línea. Esta estructura consiste en tres subsecretarías: de Salud, de Organización Comunitaria y de Infancia, Familia y Medio Ambiente. Las que más nos interesan son las dos últimas, pero en especial la segunda, por lo que reproduzco su organigrama con mayor detalle (véase Ilustración 4). Los objetivos asignados a la Subsecretaría de Organización Comunitaria eran:

> 1. Asegurar las coberturas en las estrategias de alimentación y economía popular; capacitación, deportes y recreación y emergencia social.
>
> 2. Diseñar e implementar un sistema de organización comunitaria que permita elevar la calidad de vida de la población a través de la detección de las necesidades básicas de la población con mayores postergaciones a fin de promover y proveer los elementos necesarios que satisfagan dichas necesidades» (Decreto 26/91, Anexo II).

Esta Subsecretaría fue ocupada entre 1991 y 1994 por el Lic. Mariano Federico West, a quien ya hemos visto entre 1989 y 1991 como Subsecretario de Acción Social del Ministerio de Acción Social. Además de su titular, la SOC también heredó de la Secretaría de Acción Social el personal, las misiones y funciones y la administración del Plan PAIS.

La Dirección Provincial de Promoción y Asistencia Social fue ocupada por la Lic. Marta Patricia Jorge, ex-Directora Pcial. de Recursos Sociales en la SAC. La Dirección de Asistencia Social se dividía en un Departamento de Coordinación Regional de Asistencia Social y 9 departamentos encargados de regiones específicas de la provincia, que posteriormente pasarán a ser direcciones de línea, al tiempo que la Dirección de Asistencia Social es elevada al rango de Dirección Provincial con el mismo nombre. No es difícil reconocer la similitud con la Dirección de Coordinación Operativa de la gestión anterior.

Digamos que, a pesar de haber cambiado el gobernador, el ministro y la estructura misma del MAS, la Subsecretaría de Organización Comunitaria del MSyAS es la continuación de Subsecretaría de Acción Social del MAS de la gestión del gobernador Cafiero en muchos sentidos: similitud de estructura, continuidad de funcionarios, personal y programas.

En mayo de 1991 por decreto 1306/91, en el marco de la emergencia administrativa provincial, se habilitaron los retiros voluntarios y los pases, con lo que varios empleados del MSyAS solicitaron el pase al Consejo de la Mujer.

4.4. Consejo Pcial de la Mujer

El Consejo Provincial de la Mujer (CPM) fue creado originalmente a comienzos de la gobernación del Dr. Antonio Cafiero, por decreto 17/87 del 11 de diciembre de 1987, primer día de su gestión, como un organismo dependiente directamente de la Gobernación con la misión de "coordinar las distintas políticas sectoriales vinculadas a la problemática femenina, que se desarrollan en los distintos niveles del Gobierno". Según Fabián Repetto (2001, 225) fue presidido por la esposa del gobernador, Ana Goitía, hasta 1991, cuando se produjo el recambio de autoridades y por esa época el CPM "[...] no era más que un espacio simbólico, desde el cual la mujer del gobernante de turno cumplía con algunas tareas de beneficencia".

---

mandato.

Según Laura Masson (2004, 76) el CPM estuvo encabezado por Ana Cafiero, hija del gobernador. Sus informantes le dijeron que Ana Cafiero "tenía la firma" en ese organismo. Esta discrepancia puede ser sólo aparente, ya que en la estructura del CPM existían los cargos de Presidenta Honoraria y Secretaria Ejecutiva, los que pueden haber sido ocupados por madre e hija, respectivamente.

Por otra parte, la visión que ofrece Masson del organismo en esa época difiere de la de Repetto. Según esta investigadora por entonces el CPM era "independiente de las políticas de acción social". Efectivamente, entre las misiones que le asigna el decreto fundacional no se incluye la ejecución de planes de asistencia social de ningún tipo[13]. Las políticas asistenciales hacia la mujer estaban entonces bajo la responsabilidad de la Dirección de la Mujer que se encontraba en el Ministerio de Acción Social[14], de la que dependieron también los Centros de Atención Integral de la Mujer, según lo establecido por la ley 11807 (promulgada el 31-8-89 por decreto 3954/89).

De la misma época datan los inicios del Plan PAIS (diciembre de 1989), que veremos en el siguiente capítulo. Motivado por la crisis alimentaria producida por la hiperinflación tampoco dependió originalmente del CPM, sino de la Subsecretaría de Acción Social del MAS. El carácter asistencial que le asigna Repetto a este Consejo se condice más con el que asumió posteriormente, durante la gestión del gobernador Duhalde.

Seis meses antes del fin de la gestión Cafiero, el CPM fue modificado en su estructura, misiones y funciones por la ley 11097 (promulgada el 27/06/1991 por decreto 1926/91), que amplió el número de Consejeras Ejecutivas de 9 a 14 (incluyendo a la Secretaria Ejecutiva) y detalló más sus funciones, pero manteniendo siempre "[...] como finalidad todo lo concerniente a lograr la plena igualdad jurídica laboral, política, económica y social de la mujer, superando los impedimentos fácticos y jurídicos que traben su desarrollo" (art. 2 de la ley 11097, redacción original).

Menos de dos meses después, por decreto 2506 (promulgado el 21/08/1991) se encomendó al CPM la elaboración de un "Plan General de Política hacia la Mujer" y se reiteró que "Los miembros que integran el Órgano Ejecutivo serán designados por el Poder Ejecutivo, procurando una representación regional, multipartidaria y multisectorial" (art. 3).

El 11/12/1991, primer día de la gestión del gobernador Duhalde se sanciona la ley 11737 que modifica la 11097, ampliando sus alcances al incluir no sólo la problemática de la mujer sino también a la familia en su totalidad, la de la niñez y la discapacidad y habilitar al CPM a ejecutar políticas además de diseñarlas y proponerlas.

Conviene recordar (ver capítulo 3) que durante estos primeros meses de la primera gestión de Duhalde se fueron dictando diversas normativas referentes a la Reforma del Estado, se

---

13 Esas misiones eran la siguientes:

«a) Proponer políticas globales que atiendan el conjunto de los problemas de la Mujer, incluyendo las reformas normativas y la formulación de programas administrativos.

b) Promover formas de participación igualitaria de las mujeres en la sociedad.

c) Promover el cumplimiento de la Convención contra toda forma de discriminación de la Mujer de las Naciones Unidas, ratificada por Ley Nacional y proponer los anteproyectos de adecuación de la Legislación Provincial a las previsiones de dicha Convención.» (Decreto 17/87).

14 El Ministerio de Acción Social existente en la gestión del gobernador Cafiero había sido creado durante la gestión del gobernador radical Alejandro Armendáriz, por la ley de ministerios 10132 (promulgada el 9/01/1984 y modificada varias veces). Incluía una Subsecretaría del Menor, La Familia y la Tercera Edad y una Dirección Provincial del Menor, la Familia y el Discapacitado, entre otras dependencias. Sus misiones y funciones fueron establecidas por el art. 25 de la mencionada ley.

Se ocupaba del "bienestar y seguridad social de la población" en materia de trabajo, previsión, asistencia social directa, turismo social, deportes, recreación, pensiones graciables, cooperativismo y mutualismo, vivienda, discapacidad, pobreza, asistencia alimentaria, Asistencia, promoción y protección integral de la familia; la maternidad, la minoridad, la juventud, la tercera edad, prevención de las adicciones y adopciones. El hecho de que coexistiera con un Ministerio de Salud, pero no con uno de Trabajo explica esta distribución de funciones.

crearon el Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense y su unidad ejecutora, conocida como el "Ente del Conurbano", el Consejo Asesor para la Reforma del Estado y Procedimientos Administrativos (CAREPA), se diseñó un nuevo Régimen de Estructuras y se estableció la emergencia administrativa, económica y ocupacional.

El 28/05/92 se aprueba por decreto 1467/92 una nueva Estructura para el CPM (véase la Ilustración 5), manteniendo los 13 cargos de Consejeras. Este será el *segundo* CPM, el de Duhalde. La planta permanente constaba de sólo 43 personas (8 jerárquicos, 12 profesionales, 17 administrativos, 5 empleados de servicios y un técnico). Entre los objetivos del Consejo Ejecutivo se hace referencia a "las competencias determinadas por la ley 11097" pero se agregan otras no

Ilustración 5: Estructura del Consejo Provincial de la Mujer (según decreto 1467/92)

contempladas en esa norma, que lo habilitan para realizar acciones asistenciales y para ocuparse no sólo de la mujer sino también de su familia:

> 5. Coordinar e implementar gestiones pertinentes para la obtención de los fondos requeridos en orden a la **aplicación de programas de asistencia, planes de acción directa y otras formas operativas**.
>
> 6. Concertar actividades multidisciplinarias a fin de evaluar y **resolver las problemáticas inherentes a la mujer y su núcleo familiar**, como así también aquellas surgidas de situaciones particulares tales como: mujer golpeada, madre soltera, tercera edad y otras **que impliquen asistencia directa y puntual**" (Decreto 1467/92. Anexo II. Destacado por mi).

Se le fijó asimismo un objetivo que habilitó la creación de los programas de emprendimientos productivos que se analizan en este trabajo:

> 1. Promover la participación de la mujer en todos los ámbitos del quehacer provincial tendiendo a su plena integración en los campos: **laboral**, social, político y cultural" (ídem).

En sus comienzos este organismo, que dependía directamente de la Gobernación, funcionaba en la misma Casa de Gobierno y las relaciones entre todos sus integrantes y la presidenta honoraria y esposa del gobernador eran directas y cara a cara. Tiempo después dispondrá también de oficinas en otro edificio conocido como la Torre II, en la esquina de las calles 12 y 53, frente al Palacio Municipal de La Plata.

Al mes siguiente (22/06/92) se creó por decreto 1685/92 el Programa Social de la Familia

Bonaerense “Eva Perón” y su unidad ejecutora, en el ámbito de la Secretaría de Organización Comunitaria (SOC) del Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS). Esta misma Subsecretaría fue transferida con su personal, programas y presupuesto, pero sin su titular, al Consejo Provincial de la Mujer el 8 de marzo de 1994 por decreto 473/94. Ello coincidió, no por casualidad, con el acto oficial realizado por CPM con motivo del Día Internacional de la Mujer en el Pasaje Dardo Rocha de la capital provincial. En esa oportunidad haciendo referencia a dicho decreto y en presencia del vice-gobernador, Rafael Romá, el presidente de la Cámara de Diputados, Osvaldo Mércuri y su esposa y Presidenta Honoraria del CPM, Hilda González, el gobernador Duhalde declaró:

> "[…] hemos tomado una iniciativa que considero histórica: todo lo que sea acción social de la provincia de Buenos Aires pasa desde este momento a ser coordinado por las mujeres bonaerenses, nucleadas en el Consejo Provincial de la Mujer" (CPM, *Codo a codo*, año 1, nº 2, pag. 7. Agosto de 1994).

El 11 de abril de 1994 se sancionó la ley 11519, que modificó la ley de ministerios vigente para dividir el Ministerio de Salud y Acción Social en un Ministerio de Salud y uno de Familia y Desarrollo Humano. El primero se encargaba de las políticas de salud que dependían hasta ese momento de la Subsecretaría de Salud del MSyAS. Y al segundo le correspondieron los cargos y las funciones que habían pertenecido a la Subsecretaría de Infancia Familia y Medio Ambiente del anterior ministerio[15] con excepción de los pertenecientes a la Dirección Provincial del Medio Ambiente y sus desagregaciones (véase la Ilustración 6). Ellas incluían políticas de “minoridad”, ayuda y protección integral de la familia, violencia doméstica, desarrollo humano, nutrición, comedores escolares, juventud, tercera edad, discapacitados, pobreza, vivienda y pensiones graciables. El ministro fue el Dr. Horacio Daniel Pacheco. De este modo cada una de las tres subsecretarías del MSyAS fue separada de las demás dando lugar o yendo a parar a un organismo diferente.

Cuarenta días más tarde (30/05/1994) se aprueba una nueva estructura para el CPM mediante el decreto 1384/94, a fin de dar cabida en este organismo a la ex Subsecretaría de Organización Comunitaria, recién transferida (Véase Ilustración 7). En esta nueva estructura se destaca por primera vez la existencia de una “Unidad área de acción social directa” y una “Unidad área de programas para la acción social”, lo que da cuenta de sus nuevas y más amplias misiones. En efecto, el Anexo II le confiere, además de los ya establecidos por ley 11097 y decreto 1467/92, objetivos que trascienden los referidos exclusivamente a la mujer y amplían sus facultades de intervención:

> 4. Organizar, planificar y coordinar el desarrollo de acciones tendientes al relevamiento de necesidades de carácter social de la población bonaerense, elaborando programas de acción concreta a fin de viabilizar la solución de las distintas problemáticas planteadas.
>
> 5. Elaborar planes y programas determinando las vías de implementación con objeto de brindar asistencia a los estados de emergencia social [...]
>
> 6. Implementar las políticas fijadas en lo que se refiere a la prestación de la asistencia social directa [...]
>
> 7. Coordinar e implementar gestiones pertinentes para la obtención de los fondos requeridos en orden a la aplicación de programas de asistencia, planes de acción social directa y otras formas operativas […]

De especial interés para este estudio son los objetivos que se fijaron a la *Unidad Área de Integración y Coordinación de Programas*. Entre ellos se encuentra el de: “Organizar, planificar y coordinar las actividades a llevar a cabo para facilitar a la mujer con profundos problemas sociales, **el acceso a microemprendimientos** (en coordinación con el MINISTERIO DE LA PRODUCCIÓN)...” y la problemática del acceso a la vivienda (negritas agregadas por mi). Este

15 “La corresponde al Ministerio de la Familia y Desarrollo Humano asistir al Gobernador de la Provincia en la determinación de las políticas necesarias para la protección de la familia, el desarrollo humano, al acceso a la vivienda digna y el bienestar y la seguridad social, incentivando la acción solidaria, individual o colectiva[...]” (Texto incorporado a la ley 11175 como artículo 19 bis. por el artículo 4 de la ley 11519).

objetivo vino a legitimar la coordinación que ya se estaba efectuando de hecho con este ministerio y con el Instituto Provincial de Empleo (IPE) en la implementación del Programa Provincial de Microempresas (PPM), como veremos más adelante.

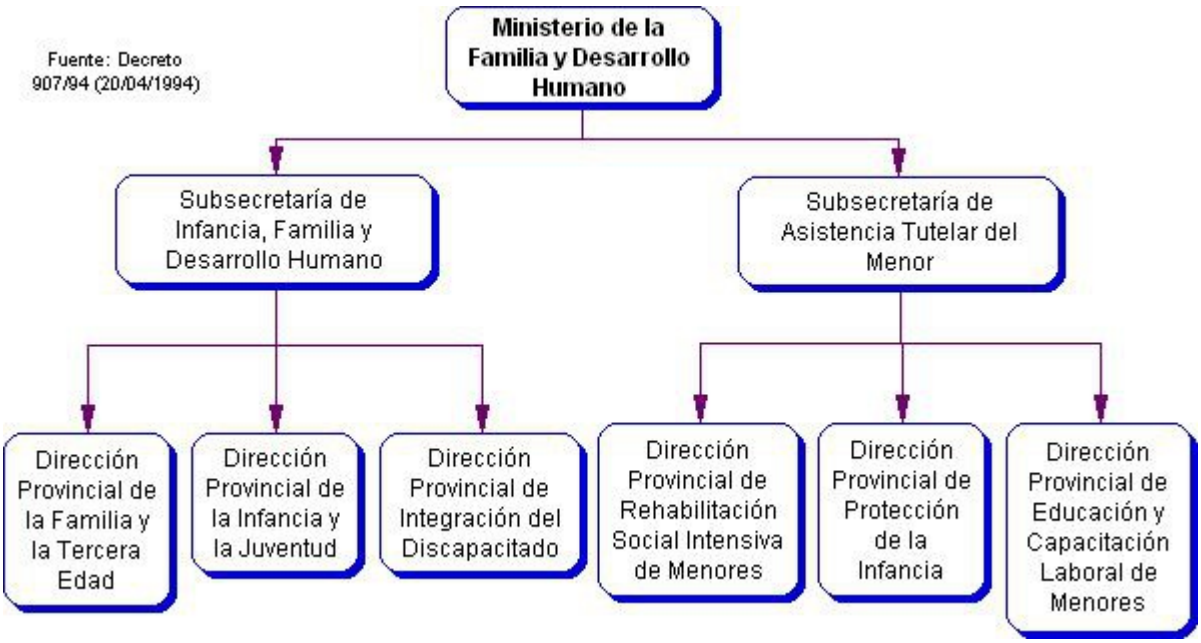


Ilustración 6: Estructura del Ministerio de la Familia y Desarrollo Humano hasta nivel de Dirección Provincial según decreto 907/94

Dentro de la Unidad Área mencionada, la tarea fue asignada específicamente a la *Dirección de Planificación y Concertación de Acciones* y se formuló como sigue

> 2. Elaborar y coordinar cursos de acción a través de los cuales pueda proveerse la asistencia necesaria en los casos de problemáticas complejas en los que se vean involucrados los factores mujer-acción social, atendiendo a las demandas mujer-microemprendimientos, mujer-carencia-habitacional, mujer-protección derechos y demás casos que se hallen comprendidos en los programas integradores.

Otro cambio provocado por la incorporación de la antigua SOC al CPM fue el de domicilio. La planta original de 47 agentes se había multiplicado varias veces y el organismo requería de más espacio. En 1994 el ampliado CPM se mudó al edificio que aún hoy es su sede principal y que acababa de ser desocupado por la Empresa Social de Energía de Buenos Aires (ESEBA S.A.). Cuando ingresé como empleado de planta temporaria del CPM, en febrero de 1995, todavía se podían encontrar papeles y objetos con el logo de ESEBA en los armarios de las oficinas.

A fines de 1993 la legislatura provincial aprobó la ley 11488 que declara la necesidad de la reforma de la Constitución Provincial[16]. El 10/01/94 por decreto 77/94 se convocó a elecciones de convencionales constituyentes provinciales para el 10 de abril de 1994, en simultaneo con las elecciones para constituyentes nacionales. La Convención concluyó su trabajo el 13 de septiembre y el 2/10/1994 el texto de la nueva Carta Magna que permitía la reelección del gobernador fue sometido a consulta popular resultando aprobado con 61,5% de los votos.

Habilitada la posibilidad de reelección, la fórmula Duhalde-Romá se impuso en las elecciones provinciales del 14 de mayo de 1995 con 56,7% sin haber tenido competencia en las internas del partido oficialista. Así el gobernador Eduardo A. Duhalde inició su segundo período como mandatario de la provincia de Buenos Aires el 10/12/1995. Por esa época en el CPM se corrían muchos rumores de cambios profundos en el organismo que inquietaban a su personal: que se levantaba el programa de microempresas, que no renovarían muchos contratos, que echaban a algunas consejeras ejecutivas, etc. En un diario local se anunció el inminente pase de 600 agentes del Ministerio de la Familia y Desarrollo Humano al CPM. Había incertidumbre y la

16 Ley promulgada por decreto 4598/93 del 23/12/1993 y publicada en el Boletín Oficial en enero de 1994.

conducción del organismo no hacía anuncios oficiales sobre planes para el futuro inmediato.

Ilustración 7: Estructura del CPM según decreto 1384/94 Anexo I

4.5. El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH)

El 19/12/1995 se promulgó por decreto 4475/95 la ley 11737, que modificó la ley de ministerios 11.175, dividiendo el Ministerio de Producción en un Ministerio de Producción y Empleo y otro de Asuntos Agrarios y disolviendo el MFyDH. Asimismo modificó la ley 11097/91, creando el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH) a partir del CPM (arts. 16 a 19) y el Consejo Provincial del Menor. Estos nuevos organismo heredaban así las misiones y funciones que habían correspondido al disuelto MFyDH.

El artículo 19 de la ley 11737 estableció que "Las funciones, responsabilidades, integración y normas de funcionamiento que la Ley 11097 asigna al «Consejo Provincial de la Mujer», deberán entenderse como pertenecientes al «Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo

Humano»". El artículo 17 le fijó como finalidad "… asistir al gobernador de la Provincia en la determinación de las políticas necesarias para la protección de la familia, el discapacitado, el logro de la total igualdad de la mujer, el acceso a la vivienda digna, el bienestar de la población bonaerense y en general para el pleno desarrollo humano incentivando la acción solidaria".

Entre los temas de su incumbencia se encontraban la "ayuda y protección integral de la familia, la tercera edad y los discapacitados", "el desarrollo humano, el acceso a la vivienda digna y el bienestar social, [...] la niñez, [...] aspectos nutricionales, de vivienda [...] de la mujer en los regímenes penal y penitenciario, tercera edad, madre sola, mujer y/o niños golpeados", "brindar asistencia a los estados de emergencia social" mediante la "asistencia social directa" y "atender los problemas relacionados con la inserción social, laboral, política y cultural de la mujer y los discapacitados" (ídem).

El 19 de junio de 1997 se promulga el decreto 1669/97 que establece la emergencia laboral en la provincia[17] y crea el Plan Provincial para Familias sin Trabajo[18]. Cuatro días después, por decreto 1736/97, el CPFyDH absorbió también al Instituto Provincial de Empleo (IPE) "con el Organigrama, Objetivos, Metas, Acciones y Tareas, aprobados por Decreto 3232/93, con exclusión de la Dirección de Microempresas y sus Departamentos de Promoción Microempresarial y de Asistencia Técnica y Seguimiento" (art. 1). La misión de este Organismo, que resultó transferida al CPFyDH, fue la de "coordinar el diseño e instrumentación de las políticas y acciones vinculadas directa e indirectamente con el problema ocupacional", según el decreto de creación de dicho Instituto (226/87).

El 8 de julio se aprueba la estructura del CPFyDH por decreto 1905/97. Este establece que la incorporación del IPE a la órbita del CPFyDH se realizó “en carácter de organismo descentralizado funcional” (art. 9). Esta estructura es mucho más compleja que las anteriores, lo que dificulta su representación en un único organigrama. El decreto 1905-97 le dedica 7 páginas (Anexos I a Ij). Destaca especialmente la complejidad de su Dirección General de Administración. En estas páginas reproduciré sólo las partes de la estructura que resultan relevantes para el tema que nos ocupa (Anexos If, Ii y Ij).

En la Ilustración 8 pueden apreciarse los mayores niveles jerárquicos. Los principales órganos directivos y cargos eran el de Presidente Honorario, ocupado por Hilda González; el de la Secretario Ejecutivo, ocupado por la Lic. María Nélida Doga; el Consejo Ejecutivo, integrado por 13 Consejeras, el Consejo Consultivo y el IPE. Del Consejo Ejecutivo dependían siete Áreas de Actuación: Vida y Co-madres, Infancia, Juventud, Tercera Edad, Discapacitados, Asistencia Social Directa y Acción Laboral. De la última dependían los programas Manos Bonaerenses, Barrios Bonaerenses, PAIS y Casa Solidaria (ver Ilustración 9).

La Ilustración 10 reproduce fielmente el Anexo Ij que presenta la parte de la estructura que incluye al IPE. De la Secretaría Ejecutiva dependían entre otros la Consultoría Técnica de Programas Especiales, que tenía a su cargo entre otros los programas Mujer Isleña y Mujer de Campo (ver Ilustración 11)

El 14 de abril de 1999 se realizó una pequeña modificación a esta estructura[19], que no afectó a los programas que interesan a este trabajo: consistió en el agregado de un Área de Emergencia Habitacional dependiente del Área de Acción Social Directa y del agregado del Departamento de Jardín Maternal, dependiendo de la Dirección General de Administración (DGA).

17 Ratificado por decreto 1862/97 del 1/07/1997 y éste por ley 11983/97 del 31/07/1997.
18 El decreto 2674/97 del 19/08/1997 designó al IPE como Autoridad de Aplicación.
19 Mediante decreto 983/99.

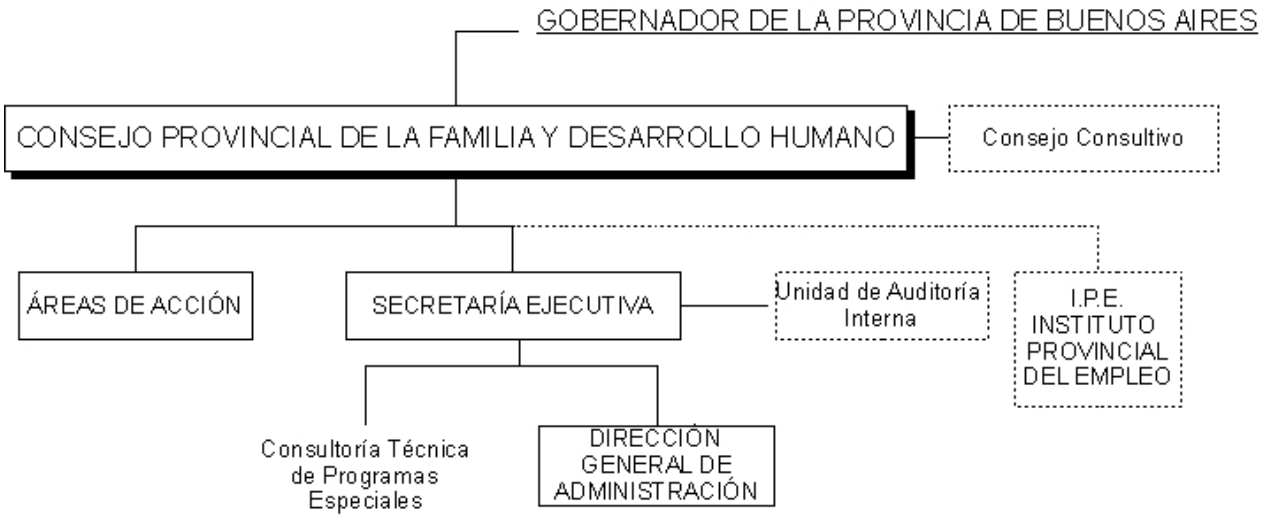


Ilustración 8: Mayores niveles jerárquicos en la estructura del CPFyDH según decreto 1905-97

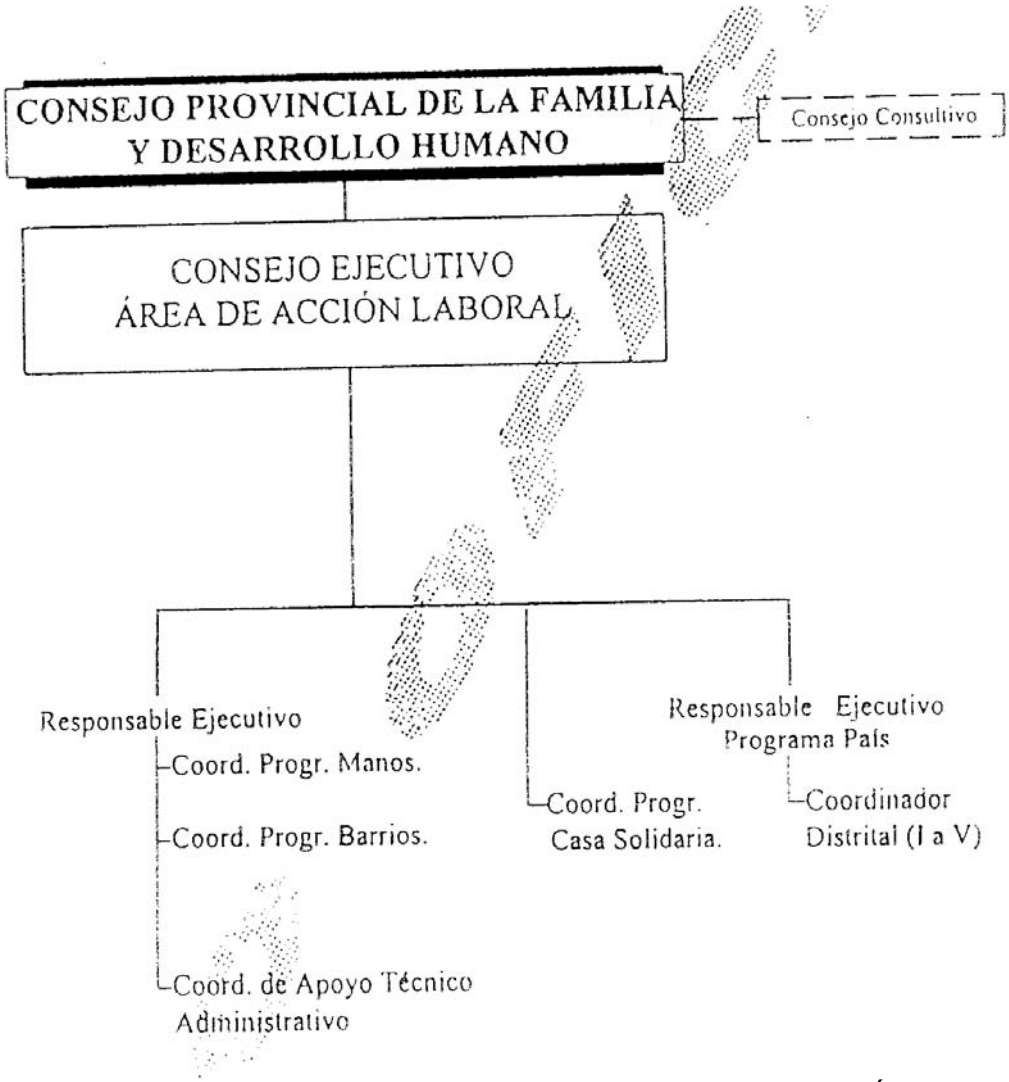


Ilustración 9: Parte de la estructura del CPFyDH correspondiente al Área Laboral según decreto 1905-97, Anexo If

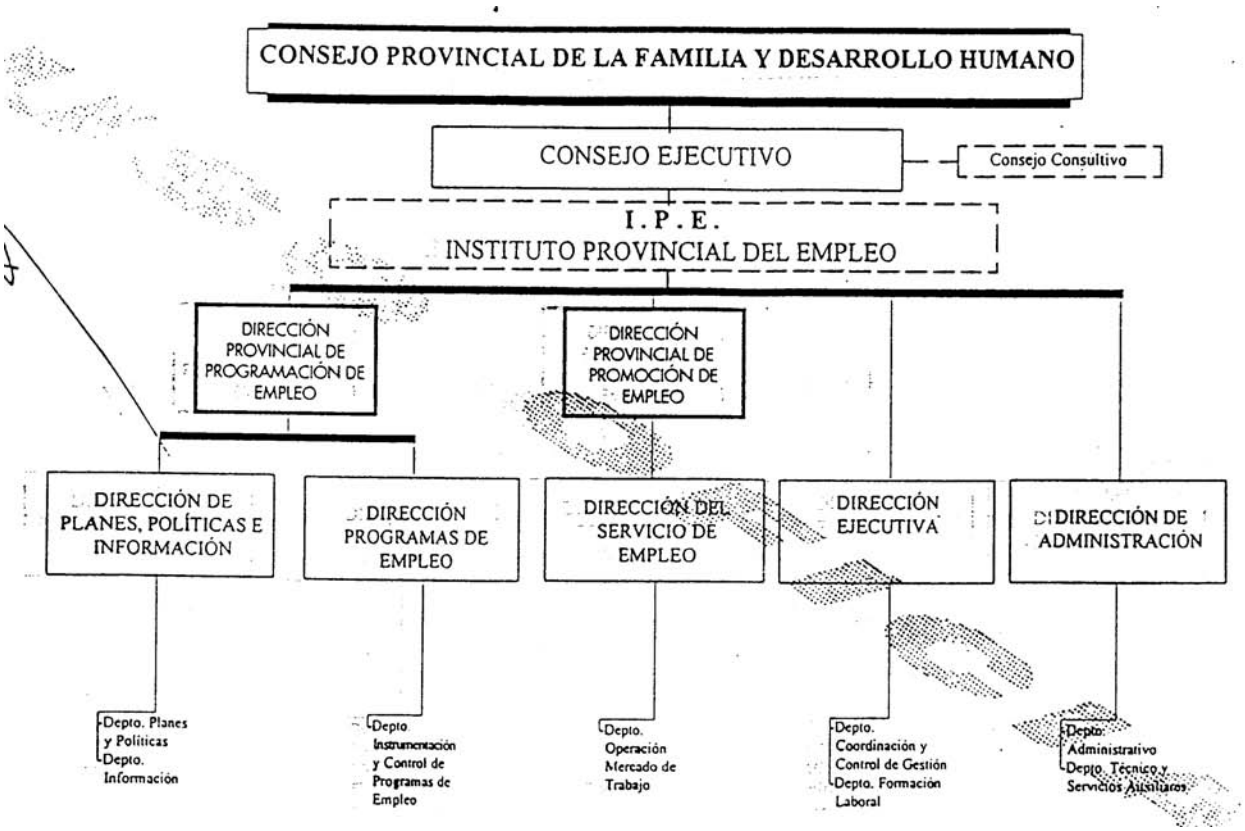


Ilustración 10: Parte de la estructura del CPFyDH correspondiente al Instituto Provincial del Empleo (IPE) según decreto 1905-97, Anexo Ij)

El 26 de octubre de 1997 se llevaron a cabo elecciones legislativas. Hilda Beatriz González, aún en ejercicio de la Presidencia Honoraria del CPFyDH, encabezó la lista de candidatos a diputados nacionales del Partido Justicialista por la Provincia de Buenos Aires, compitiendo con Graciela Fernández Meijide, quien encabezaba la lista opositora de la Alianza.[20] La lucha electoral se presentaba difícil y González jugó todo el prestigio ganado al frente del organismo. A pesar de los resultados adversos, obtuvo de todos modos una banca, asumiendo el 10 de diciembre del mismo año. En Octubre de 1998 publicó su libro *Pobreza y Estado. Hacia un nuevo pacto social* (GONZALEZ, 1998), en el que hace una especie de balance de su gestión al frente del CPFyDH.

La gestión Zapatero de Ruckauf

El 10 de diciembre de 1999 junto con la gestión del Dr. Eduardo Alberto Duhalde al frente de la gobernación, concluye la de su esposa al frente del CPFyDH y son reemplazados respectivamente por el Dr. Carlos Federico Ruckauf y por su esposa, la jueza María Isabel Zapatero de Ruckauf.[21] A su vez María Nélida Doga es reemplazada como titular de la Secretaría Ejecutiva por la Lic. Adriana Maldonado.[22]

Modificaciones[23] a la ley de ministerios 11.737 fueron introducidas al comienzo de la

20 *Alianza por el Trabajo, la Justicia y la Educación* fue el nombre que tomó en 1997 la alianza electoral de los partidos nacionales Unión Cívica Radical (UCR) y Frente País Solidario (FREPASO). Se la conoció en forma abreviada, simplemente como *Alianza.*

21 Designada por decreto 253/00 del 27/01/2000.

22 Designada por decreto 44/99 del 15/12/1999 y ratificada por decreto 405/99 del 30/12/1999.

23 El entramado legislativo de esta época ha requerido un examen muy cuidadoso, debido a que son numerosas las leyes de ministerios y estructuras cuya redacción fue parcialmente modificada por leyes

gestión del Dr. Carlos Ruckauf, por la ley 12355, del 10/12/1999 (una comparación de los cambios relevantes en la versión original y modificada de la ley 11097 puede verse en la Tabla 2, al final de este capítulo). Esta norma básicamente suprimió varios organismos provinciales, entre ellos el Ente del Conurbano, que había sido una importante fuente de financiamiento bajo la gobernación Duhalde y el MFyDH. Se alegó como motivo la búsqueda de *economía* y *racionalidad* en el gasto público.

En el mismo sentido se promulgó el 16 de diciembre de 1999 el decreto 99/99, que disminuyó el nivel jerárquico de los Consejeros al de Director Provincial.[24] Al mismo tiempo estableció la separación del IPE de la órbita del CPFyDH, al dejar sin efecto el artículo 1º del decreto 1736/97. El día anterior el decreto 35/99 estableció la estructura de varios ministerios provinciales y del CPFyDH (ver Ilustración 12) siendo la de este último completada por decreto 436/00, del 25/02/2000 (ver Ilustración 13).

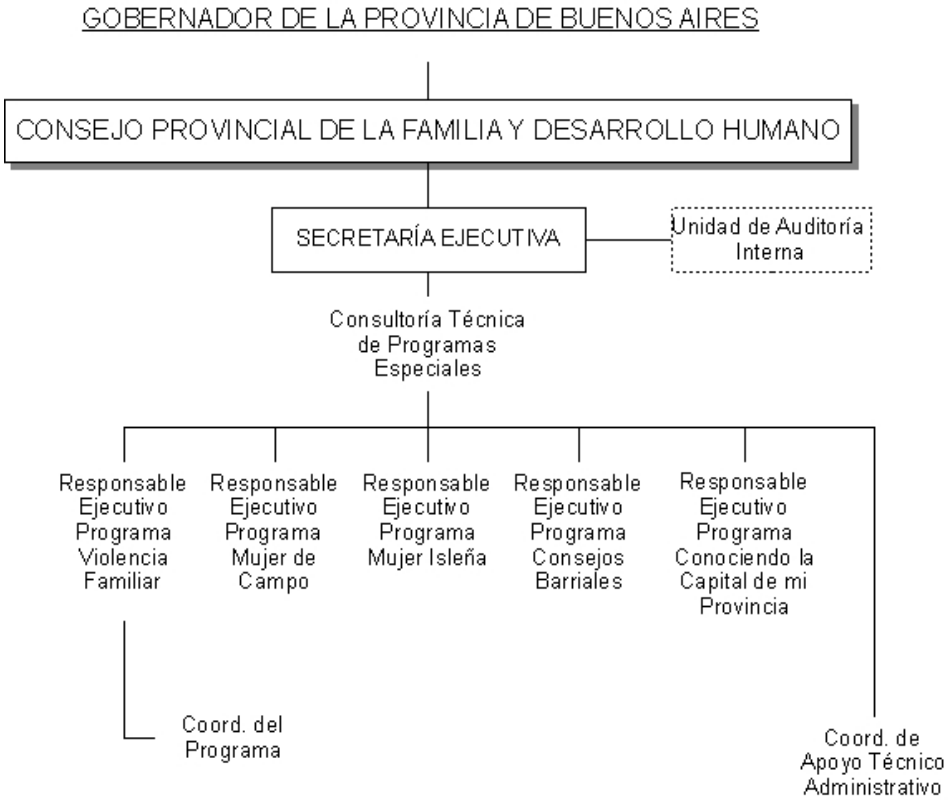


Ilustración 11: Parte de la estructura del CPFyDH correspondiente a la Consultoría Técnica de Programas Especiales según decreto 1905-97, Anexo Ii)

Los años 2000 y 2001 fueron de intensa crisis económica y social, lo que repercutió en el CPFyDH de varios modos, como cambios de funcionarios, creación, reestructuración y disolución de programas, recortes salariales al personal, etc. Los cambios internos fueron grandes: el organismo pasó a trabajar con una lógica doble cuando a los programas se sumaron las Regiones. Esta nueva parte del organismo se dotó de personal incentivando los pases internos. Se invitó a los administrativos, técnicos y profesionales a pasarse a una región, dejando en cada

posteriores, de suerte que el investigador suele encontrarse con textos actualizados de una ley que mencionan organismos que no existían al momento de su promulgación, lo que puede dar lugar a confusiones. Para este trabajo siempre que una norma fue modificada por otras posteriores se ha buscado la redacción original, a fin de poder seguir los cambios producidos a lo largo del período en las estructuras, misiones y funciones de los organismos bajo estudio.

24 No obstante este cambio fue acompañado de un significativo aumento salarial para los mismos niveles jerárquicos, por lo que el efecto mediático de la medida fue más importante que el efecto presupuestario.

programa un "equipo mínimo", es decir un número reducido de empleados para continuar gestionando el programa desde la sede central, mientras que el seguimiento "en terreno" lo realizaría a partir de ese momento el personal de las Regiones.

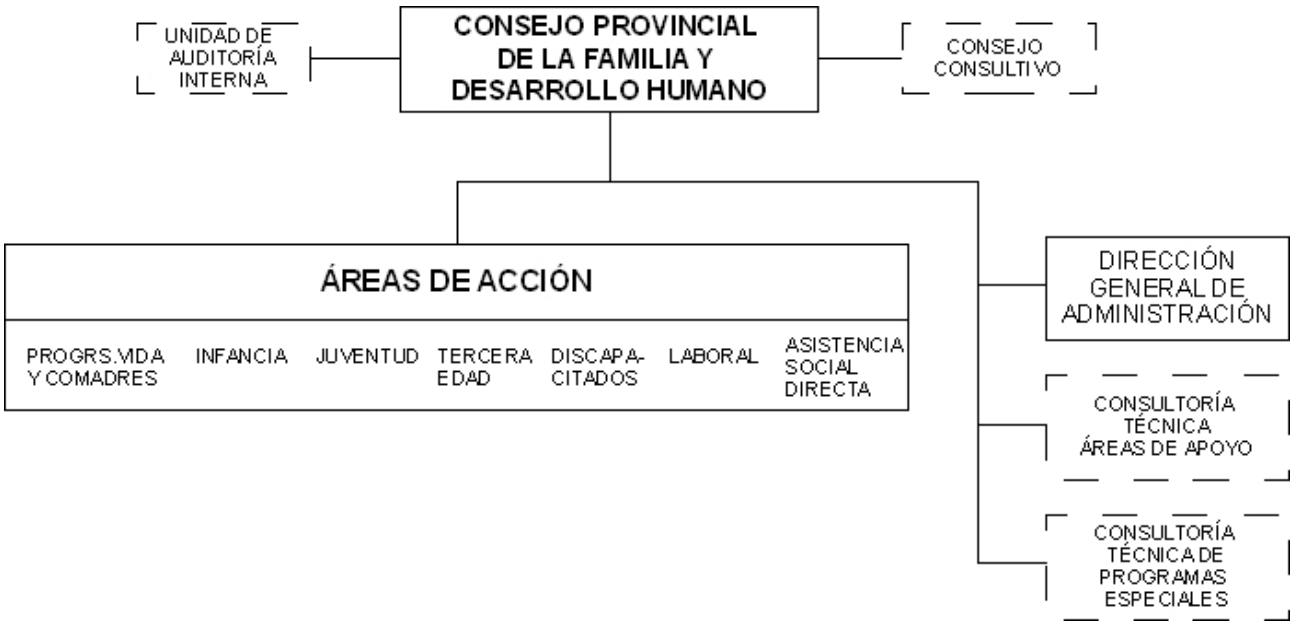


Ilustración 12: Estructura del CPFyDH según decreto 35/99

Esta lógica de trabajo no era desconocida para los empleados del CPFyDH que habían trabajado en la Secretaría de Organización Comunitaria del Ministerio de Acción Social cuando estuvo a cargo del Lic. Mariano West. Tampoco fue casual la adopción de tal estrategia en ese momento, ya que algunos de los nuevos funcionarios del CPFyDH provenían de la misma experiencia y habían trabajado en la SOC, en el Plan PAIS o en la Municipalidad de Moreno cuando West fue intendente. Tal el caso de la Lic. Patricia Jorge, flamante Consejera Ejecutiva y Daniel Cárdenas, quien tuvo un papel central en la nueva operatoria y al poco tiempo sería designado como Director de Coordinación de Regiones. Este sector provenía al mismo tiempo de una militancia social en ONG del catolicismo progresista.

Otro sector de los nuevos funcionarios se encontraba más vinculado a la Fundación de los Cien[25], perteneciente al gobernador Ruckauf. A este adscribía la Dra. Ana María Garelli, quien ingresó al CPFyDH como Consejera Ejecutiva y fue designada como Secretaria Ejecutiva[26] el mismo día que la Dra. Zapatero renunció a su puesto de Presidenta Honoraria del Consejo, tras vencerse su licencia en el poder judicial[27] y verse "superada" por la crisis social.[28] Su renuncia fue aceptada mediante decreto 4041, del 18/12/2000.[29] El mismo día fue aceptada la renuncia de la Adriana Maldonado al cargo de Secretaria Ejecutiva, y designada como Consejera Ejecutiva [30] y fue designada como nueva Secretaria Ejecutiva la abogada Ana María Garelli.[31] El cargo de

25 Según informa en su sitio web "La FUNDACIÓN DE LOS CIEN se creó en 1992, al cumplirse 100 años de la difusión de uno de los documentos más fecundos de la Iglesia: la Encíclica RERUM NOVARUM". Sus actividades "están marcadas por el mensaje de la doctrina social de la Iglesia, en defensa de la persona humana" y su visión "es impulsar la vigencia de los valores sociales" (véase http://www.fundaciondeloscien.org.ar/main.htm accedido el 13/06/2010).

26 Por decreto 4043/00 del 18/12/2000.

27 Véase "Cambios en el gabinete de Ruckauf". En: *La Nación*, 11/12/2000. Disponible online: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=44510. Accedido: 19/07/2010.

28 Ver "Zapatero: la inundación nos superó". *La Nación* 20/05/2000. Disponible online: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=17469. Accedido: 16/07/2010.

29 Ese mismo día también se designó como nueva Consejera Ejecutiva a la Lic. Adriana Lydia Maldonado, mediante decreto 4044/00.

30 Su renuncia al cargo de Secretaria Ejecutiva fue aceptada por decreto 4042/00 del 18/12/2000. El decreto 4044/00 la designó como Consejera Ejecutiva.

31 Por decreto 4043/00.

Secretaria Ejecutiva era equivalente al de Ministro Secretario, mientras que una Consejera Ejecutiva tenía un rango equivalente a Director Provincial.

Muchos empleados y ex-funcionarios recuerdan la transición entre las gestiones de Duhalde y la de Ruckauf en el CPFyDH como una época de inestabilidad e incertidumbre debido a los cambios internos. Pero también como una época de desconfianza y maltrato, especialmente hacia quienes eran considerados *duhaldistas* por haber ejercido un cargo de director o de coordinador durante la gestión saliente. Algunas de estas personas a raíz de tales problemas se alejaron temporalmente del organismo solicitando pases a otras dependencias del gobierno provincial. Uno de ellos evocó en la entrevista esa transición, con estas palabras:

> Había un sector que antes de las elecciones iba a la Fundación de los Cien, que era de Ruckauf. Entonces había un sector que iba a trabajar con Ruckauf y llevaba toda la información de lo que nosotros veníamos haciendo. Entonces cuando vinieron la mayoría tomaron direcciones y cargos y a nosotros... Aparte nos trataron muy mal. Siguen estando. (Inf09).

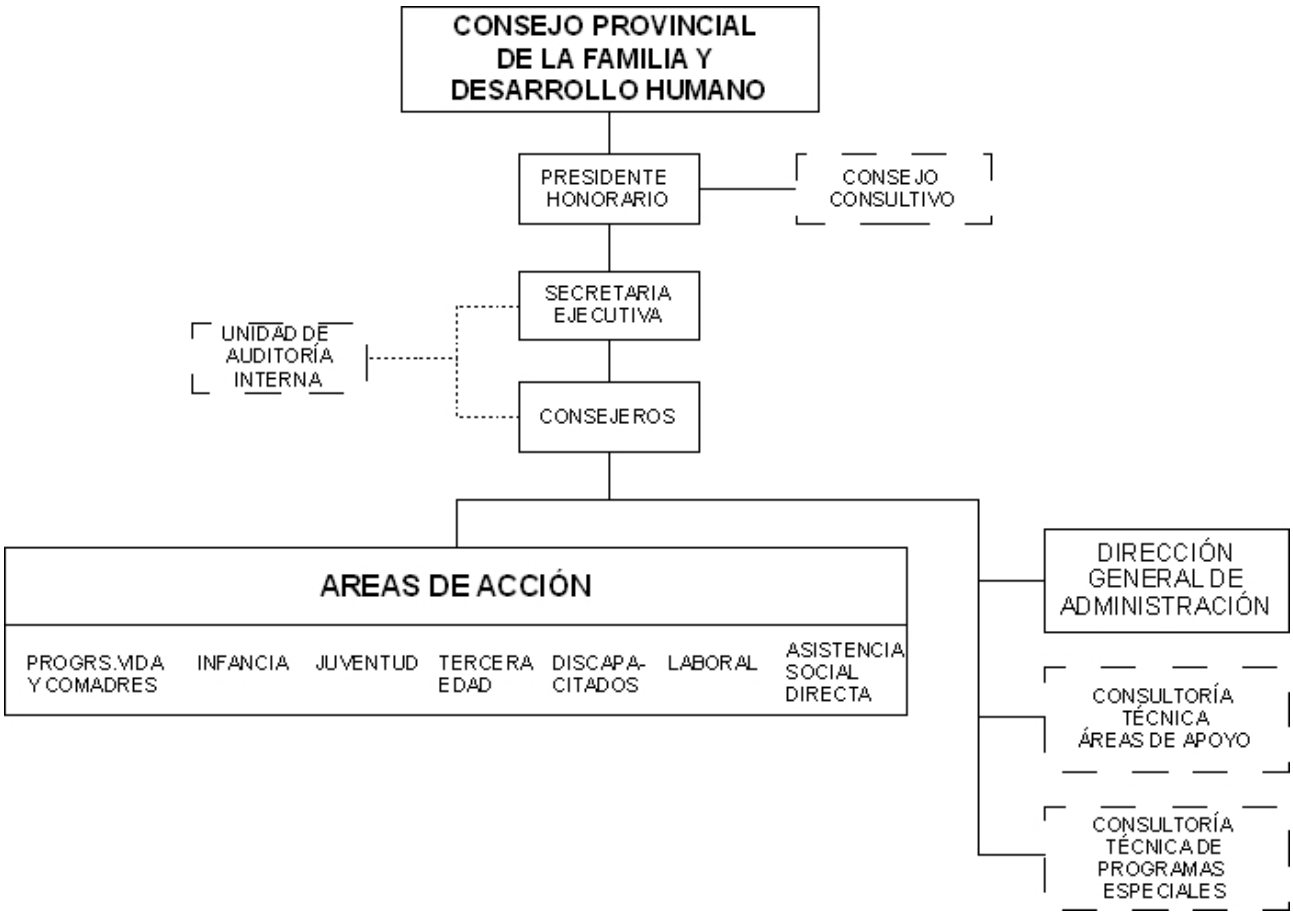


Ilustración 13: Estructura del CPFyDH según decreto 436/00

La nueva gestión dio inicio a una serie de talleres internos de diagnóstico participativo, coordinados desde el Área de Apoyo de la Consultoría Técnica por el Prof. Juan María Healion. En ellos se solicitaba al personal que sintetizara su experiencia de trabajo, señalara los aspectos positivos y negativos del estilo de trabajo vigente y que sugiriera las mejoras que considerara necesarias.

Todos los programas que son objeto de análisis pasaron a depender en los primeros meses del 2000 de otro de los nuevos funcionarios, el Lic. Juan Manuel Kirschenbaum, el único Consejero Ejecutivo varón que tuvo el CPFyDH. Pero en mayo quedaron a cargo de dos nuevas

funcionarias: el 12 de mayo fue designada la Lic. Mercedes Caracciolo[32] como directora del PRODEL y justo un mes después fue designada su colaboradora María del Pilar Foti Laxalde,[33] quien estaría a cargo de lo que se conoció como la "reconversión del programa Manos Bonaerenses".

Durante la gestión de estas dos funcionarias todos los programas de promoción de emprendimientos productivos que tenía el CPFyDH, y que venían desde el CPM, fueron unificados en un nuevo programa denominado Programa de Desarrollo Local (PRODEL), que será descripto en el capítulo 5 con los demás programas.

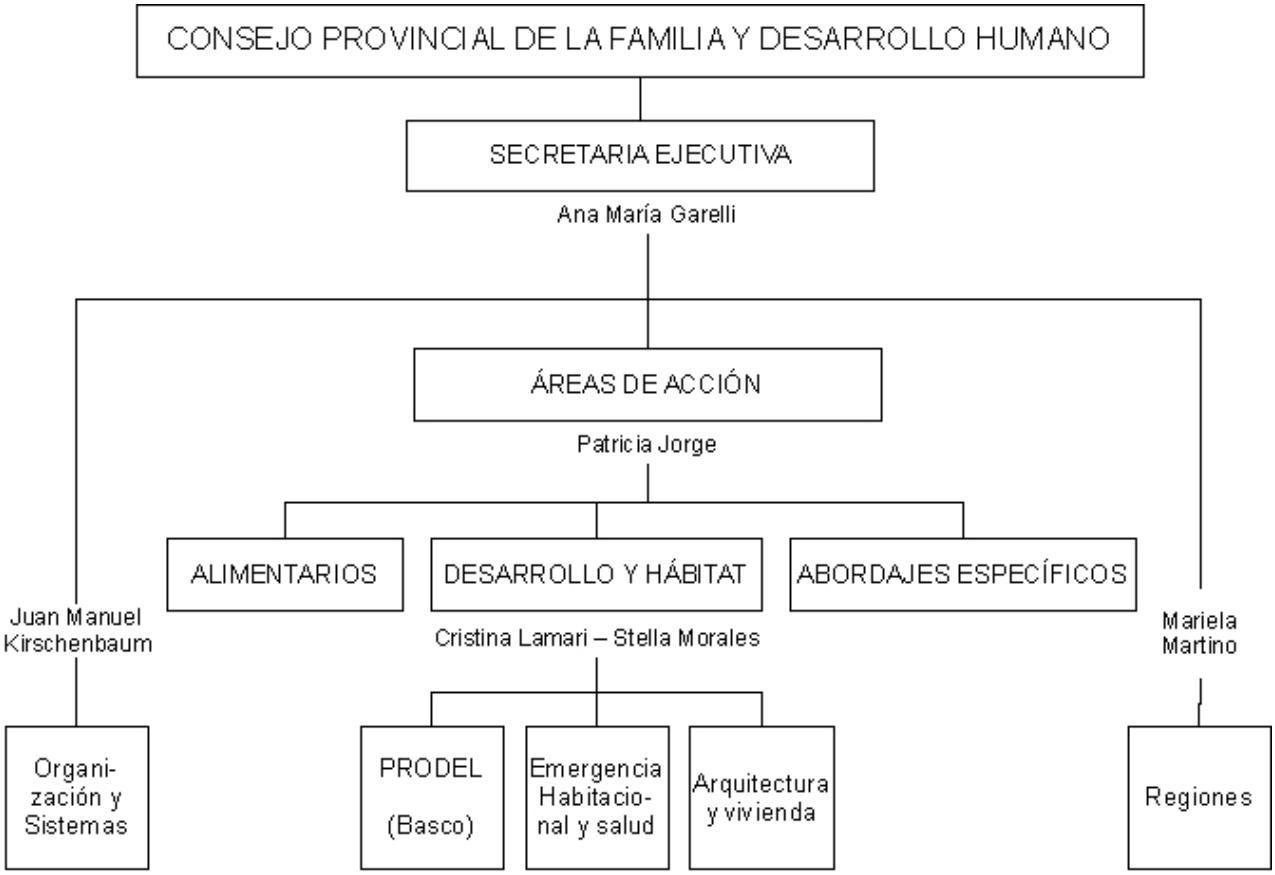


Ilustración 14: Fragmento de la estructura informal del CPFyDH indicando la dependencia del PRODEL, con nombres de principales funcionarios a cargo

El PRODEL dependía entonces del Área de Acción "Desarrollo y hábitat", a cargo de las Consejeras Ejecutivas Cristina Lamari y Stella Morales, quienes a su vez, reportaban a la Lic. Patricia Jorge, quien supervisaba todas las Áreas de Acción. Durante la segunda mitad del 2000 y el 2001 los Consejeros Ejecutivos que dependían directamente de la Secretaría ejecutiva fueron la Lic. Jorge, el Lic. Kirschenbaum y la Lic. Mariela Martino, quien estaba a cargo de las Regiones

32 Conocida entonces por su apellido de casada, como Mercedes Basco. Se había desempeñado como directora del Programa de Promoción de Microemprendimientos Productivos, dependiente de la Subsecretaría de Promoción y Desarrollo de Microempresas, en el Ministerio de Producción, hasta el 23/12/1999, cuando presentó se renuncia (decreto 187/99).

Fue designada en el CPFyDH como "Responsable Ejecutivo del Área de Control Externo" mediante decreto 1141/00 del 12 de mayo de 2000. Pero en la práctica y para todo efecto, desempeñó la función de Directora del PRODEL. La Lic. Caracciolo fue una de las funcionarias que rechazó ser entrevistada.

33 La designación de la Lic. Foti fue como "Responsable Ejecutivo del Área Acción Laboral" con cargo y remuneración equivalente al de Director (decreto 1654/00) a partir del 1/5/00, ya que en realidad acompaño a la Lic. Caracciolo desde un principio.

(ver Ilustración 14).

El 3/01/2001 se promulgó la ley 12604 que reformaba la ley de ministerios vigente (12355) creando el Ministerio de Trabajo. Casi un año después, tras la crisis política de diciembre de 2001, que condujo a la renuncia del entonces Presidente de la Nación, Dr. Fernando De la Rua, renunciaron también la Dra. Zapatero a su cargo de Presidenta Honoraria del CPFyDH y su esposo Carlos F. Ruckauf al cargo de gobernador de la Provincia de Buenos Aires. Ese 2 de enero de 2002, el entonces vice-gobernador, Ing. Felipe Carlos Solá asumió la gobernación hasta finalizar el mandato. Solá era el referente político de la Consejera Marta Patricia Jorge.[34]

Días después, el 7 de enero, el nuevo gobernador designó al Lic. Mariano Federico West como Ministro de Trabajo mediante el decreto 19/92. Una semana más tarde, el 14 de enero de 2002 renunció la Dra. Garelli al cargo de Secretaria Ejecutiva del CPFyDH y el Lic. West fue designado en su lugar en forma interina, reteniendo a la vez el cargo de Ministro de Trabajo. De este modo el sector de la Fundación de los Cien abandonó la conducción del Consejo, que quedó en manos del sector vinculado a Mariano West.

4.6. Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo

El 30/01/02 se promulgó una nueva ley de ministerios, la 12856, que incluía la creación del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo, a partir de la unificación del Consejo Provincial del Menor, el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, el Ministerio de Trabajo, la Secretaría de Deportes y el Instituto de Previsión Social, "con sus correspondientes desagregaciones estructurales, niveles jerárquicos y plantas de personal, como así también sus funciones", sus "créditos presupuestarios, recursos económicos, financieros y materiales, y cuentas especiales" (art. 3 del decreto 301/02). [35] Los fundamentos de la ley 12856 justifican de este modo la unificación :

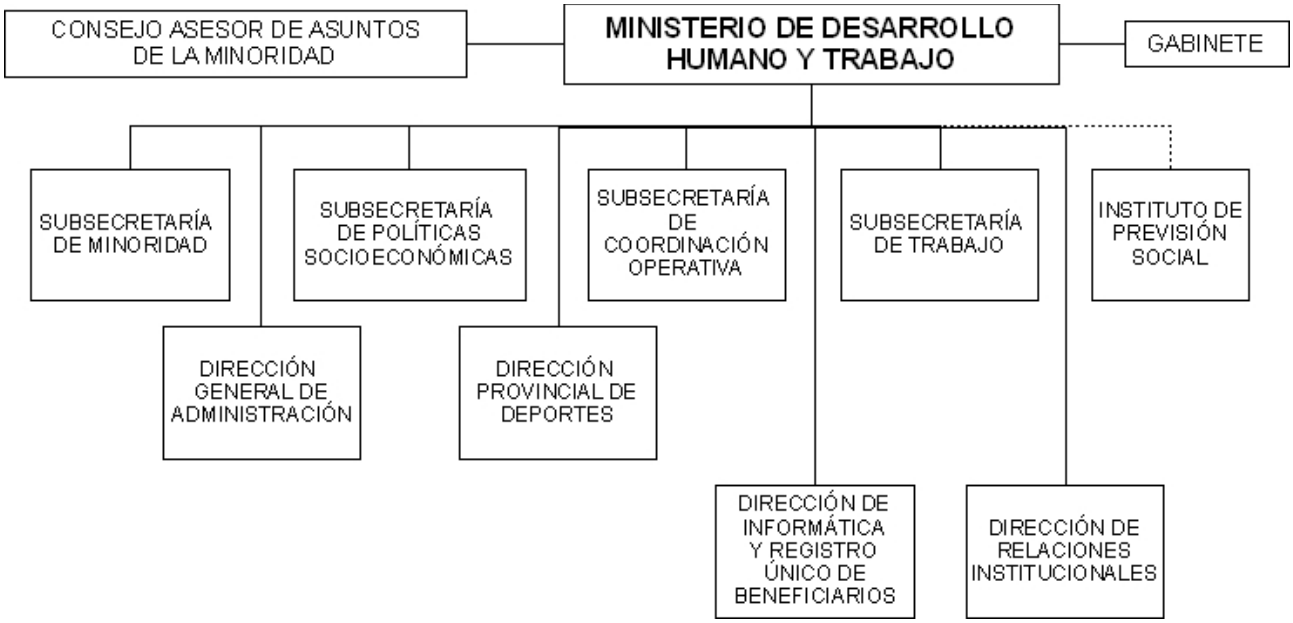


Ilustración 15: Estructura del MDHyT según decreto 301/02. Mayores niveles jerárquicos

34 Comunicación personal de la Lic. Jorge.

35 La misma norma elimina la Secretaría de Planeamiento, Coordinación y Gestión de Políticas Públicas y la sustituye por una Secretaria para la Modernización del Estado, que en los fundamentos es llamada "Secretaría para la Reforma del Estado", cuya responsabilidad "será la de elaborar políticas y propuestas de reforma y apoyar al gobernador en el proceso de transformación de la Administración Pública provincial". Volveré sobre este punto cuando me ocupe de la reforma del Estado Provincial.

> "[...] implica interrelacionar bajo una autoridad política las funciones de relaciones laborales y promoción del empleo con las políticas de desarrollo social. La crisis social existente en nuestro país y, en especial en nuestra Provincia hace necesario otorgarle una alta prioridad a la problemática desde una visión donde se integre el necesario asistencialismo de corto plazo con las soluciones estructurales que implican el fomento del empleo productivo" (Fundamentos de la Ley 12856).

El 15 de febrero de 2002 se promulgó el decreto 301/02 que establece la estructura del nuevo ministerio hasta nivel de direcciones de línea, así como las misiones y funciones de todas sus dependencias (véase Ilustración 15) hasta el nivel de direcciones de línea. En marzo concluyó la gestión de las Lic. Caracciolo y Foti Laxalde al frente del PRODEL y la reconversión del Manos Bonaerenses, respectivamente.

El nuevo super-ministerio fue encomendado al Lic. Mariano West, quien era desde 1995 intendente del partido de Moreno. En esta nueva estructura se puede apreciar la presencia de la Subsecretaría de Coordinación Operativa, originalmente a cargo de Daniel Cárdenas.[36] De esta subsecretaría dependían una Dirección Provincial de Coordinación Regional, que tenía a su cargo las Regiones y una Dirección Provincial de Coordinación de Políticas Socioeconómicas, inicialmente a cargo de la Lic. Mariela Martino, ex-Consejera Ejecutiva del CPFyDH, que era la responsable de los programas sociales alimentarios para la tercera edad y discapacitados.

La Subsecretaría de Políticas Socioeconómicas estuvo a cargo del Arq. Eduardo Reese y tenía dos direcciones provinciales: una de Comunicación, Capacitación y Asistencia Técnica y otra de Planificación para el Desarrollo Local y Regional, a cargo del Arq. Luciano Pugliese. Ambos funcionarios se desempeñaban como docentes de la Universidad Nacional de General Sarmiento (UNGS). El último se había desempeñado en la SOC que condujera Mariano West primero como Director de una región y posteriormente como Director Provincial de Acción Social Dinámica.

El Lic. José Luis Coraggio, por entonces rector de la UNGS, fue designado como asesor de la Subsecretaría de Políticas Socioeconómicas en julio de 2002, ocupando ese cargo hasta el mes de octubre del mismo año, cuando asumió como Director Académico de la Maestría en Economía Social de la misma universidad. Informalmente desempeñó el rol de asesor desde el inicio de la gestión del Arq. Reese, sólo que no pudo ser designado antes de julio de ese año debido a que recién en esa fecha concluía su mandato como rector de la UNGS. De hecho, cuando asumieron los nuevos funcionarios el Arq. Reese fue presentado formalmente al personal del ministerio como "Subsecretario de Políticas Socioeconómicas con al asesoramiento de José Luis Coraggio".[37] Como asesor produjo varios documentos que orientaron la acción de la Subsecretaría de Políticas Socioeconómicas y que son objeto de análisis en estas páginas. Asimismo sus textos académicos que fundamentaban teóricamente sus propuestas de políticas de desarrollo local desde la economía social circulaban profusamente entre el personal de la subsecretaría.

Entre las prioridades que el decreto 301/02 establece para el MDHyT se menciona la de "generar espacios laborales orientados al desarrollo local-regional". Entre sus objetivos se enumeran los siguientes:

> a) Desarrollar un Plan Estratégico integral que atienda la emergencia social y simultáneamente genere reformas estructurales que construyan las posibilidades para el logro de una sociedad con mayor equidad y justicia social; b) Garantizar la prestación alimentaria básica de la población bajo línea de indigencia y de pobreza; c) Estimular diversas modalidades de autoabastecimiento y subsistencia relacionándolas con los circuitos habituales de los programas alimentarios; d) Promover y fortalecer proyectos de desarrollo local que impliquen emprendimientos de carácter productivo y-o comunitario y de formación laboral; e) Interrelacionar y potenciar la economía del mercado, la economía pública y las economías populares: micro crédito, microemprendimientos, clubes de trueque, feria de productores, servicios comunitarios, etc.; f) Inscribir los programas de empleo en proyectos relacionados con las economías locales y regionales que logren generar espacios laborales sustentables; g)

36 Quien ya había trabajado junto a West en el Ministerio de Acción Social a fines de los ochenta y comienzo de los noventa.

37 Anotación de la libreta de campo.

> Construir metodología e instrumentos que permitan a cada sociedad local elaborar su propio proceso de recuperación de tradiciones y estructuras socio-económicas, la identificación de problemas estructurales y de coyuntura, la incorporación de innovación tecnológica y social y en general, todos los instrumentos que le permitan definir y transitar un desarrollo integral.; h) Incorporar a las Universidades y centros de formación en procesos de capacitación laboral y asistencia técnica que favorezcan los procesos de desarrollo local; […]

Los enumerados arriba son los que incumben más directamente a la porción de la estructura que es de interés para este trabajo. Esta es la primera vez que la normativa hace referencia explícita al desarrollo local como un objetivo de uno de los organismos que nos ocupan. Asimismo se mencionan el autoabastecimiento, los microemprendimientos, el microcrédito, el trueque y las ferias. El asesoramiento de José Luis Coraggio se deja ver especialmente en la enunciación de los objetivos e y h.

En el objetivo a) se deja ver el impulso de la Subsecretaría de Modernización del Estado a la formulación de planes estratégicos, de acuerdo al enfoque de la Nueva Gestión Pública. De hecho para esa época el Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) comienza a desarrollar una intensa actividad de capacitación de los nuevos funcionarios en este enfoque, bajo el nombre de *Gestión por Objetivos* o *Gestión por Resultados*. Una batería de cursos sobre planificación estratégica, gestión por objetivos, "presupuesto alineado al plan" y "dirección de equipos para la modernización" se fue desarrollando por etapas, primero para los funcionarios hasta el nivel de director de línea, luego para jefes de departamento y finalmente se abrieron a todo el personal de la administración pública provincial.

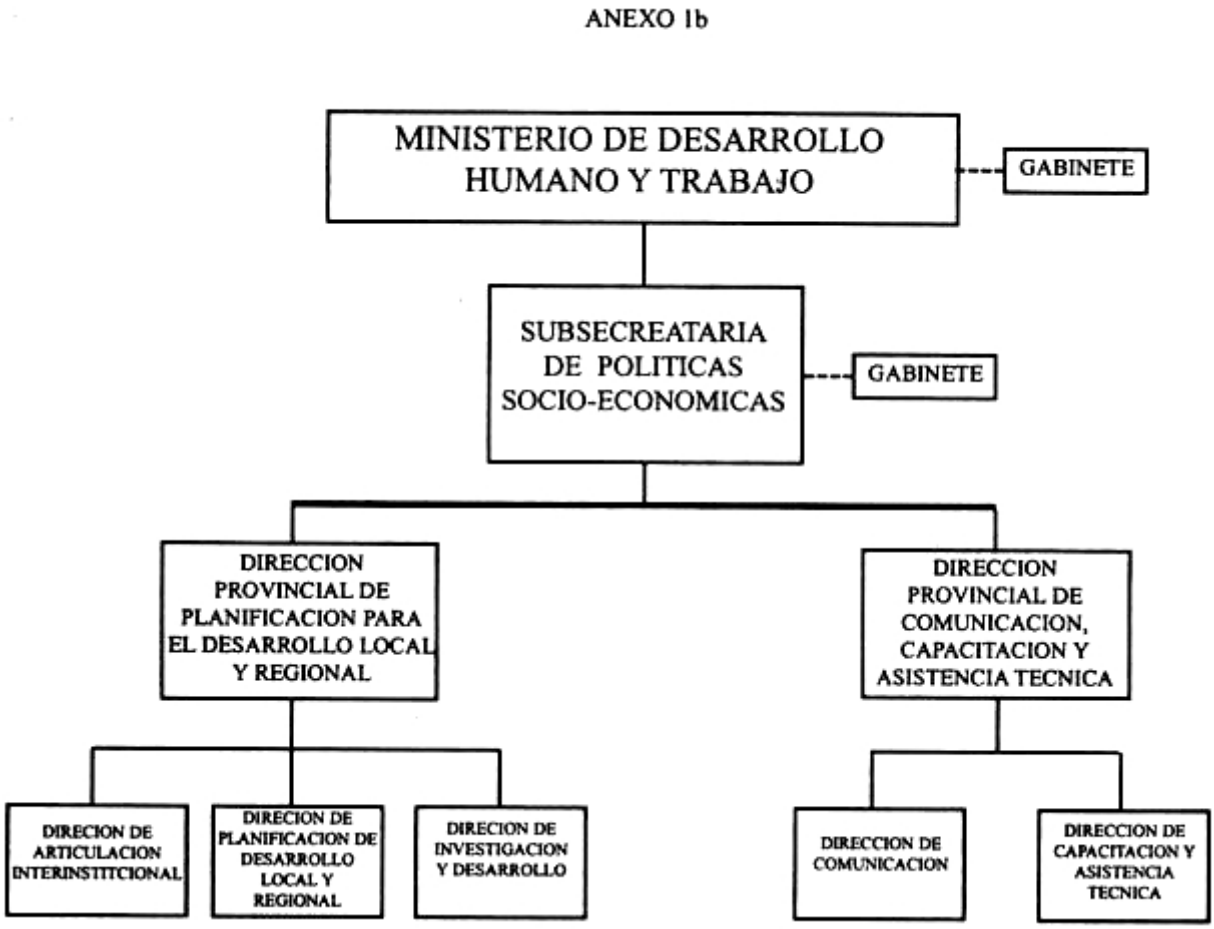


Ilustración 16: Estructura de la Subsecretaría de Políticas Socioeconómicas del MDHyT según decreto 301/02

El 20 de diciembre de 2002 se promulgó la ley 12999/02 que modifica la ley de ministerios

12856. En lo que concierne al MDHyT la novedad es que se le quitan las competencias en materia de deportes para transferirlas a la Secretaría de Turismo y Deporte creada por esta misma ley como dependencia directa de la Gobernación. Con ellas se transfiere asimismo la Dirección Provincial de Deporte junto con su personal, bienes y presupuesto.

El 10/12/2003 Juan Pablo Cafiero fue designado como Ministro de Desarrollo Humano y Trabajo, mediante el decreto 08/03 en reemplazo del Lic. West, que dejaba esa cartera para asumir una banca legislativa. El 30 de enero de 2004 se produjo otra modificación en la estructura del MDHyT mediante la sanción del decreto 162/04, de escasa repercusión para el tema de este trabajo. Se trató de una adecuación de la regionalización usada hasta ese momento por este ministerio a las Regiones Sanitarias del Ministerio de Salud. Antes de esta fecha las regiones del MDHyT coincidían aproximadamente con las secciones electorales.[38] La parte de la estructura que resultó afectada por esta modificación fue la Dirección Provincial de Coordinación Regional, dependiente de la Subsecretaría de Coordinación Operativa.

4.7. Ministerio de Desarrollo Humano

El 11 de marzo de 2004 se promulgó una nueva ley de Ministerios, la 13175, cuya principal novedad fue el desdoblamiento de los Ministerios de Asuntos Agrarios y Producción y de Desarrollo Humano y Trabajo. La misma norma lo justificaba en los siguientes términos:

> Respecto del segundo, se ha considerado que la agudización de la crisis en materia social que afecta a la Nación y a nuestra Provincia en particular, merece una rápida respuesta del poder político a las demandas que ello genera. Si bien la problemática del empleo se encuentra vinculada a la cuestión social, las acciones que permitan atender los reclamos de la sociedad en tal sentido, conllevan un grado de especificidad que amerita la existencia de una organización administrativa en cada área para llevar a cabo la ejecución de las políticas que se implementen desde el Poder Ejecutivo.

El artículo 24 establece como misión del nuevo organismo:

> Le corresponde al Ministerio de Desarrollo Humano asistir al Gobernador de la Provincia en la determinación de las políticas necesarias para la protección de la familia, el discapacitado, la igualdad de la mujer, el acceso a la vivienda digna, el bienestar de la población bonaerense y en general el pleno desarrollo humano incentivando la acción solidaria. Tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de la política general de la niñez y juventud, tanto en sus aspectos de promoción y protección de derechos cuanto en los relativos a la atención y formación de los jóvenes en conflicto con la Ley penal.

De las siete competencias que se le asignan “en especial” la última condensa todo lo referente a los programas que interesan en este estudio:

> Participar en la elaboración de políticas de migraciones internas y externas con relación a la necesidad de la mano de obra. Intervenir en la formación, capacitación y perfeccionamiento profesional de los trabajadores y en la reconversión ocupacional de los mismos.

Durante tres años, hasta febrero de 2007, el MDH careció por completo de estructura, rigiéndose exclusivamente por estructuras funcionales informales. En ese período existieron varios proyectos de estructura. Con cada nuevo ministro se comenzaba a discutir una estructura, pero antes de que se lograra su aprobación se producía el cambio del ministro, y la discusión sobre la estructura comenzaba desde cero.

Mientras tanto el “mapa del estado” (organigrama total de los organismos provinciales) ostentó un “hueco” en el lugar correspondiente al Ministerio de Desarrollo Humano (ver Ilustración 18). Las ilustraciones 17, 19 y 21 constituyen tres ejemplos de estructuras discutidas durante ese período para la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social.[39] La última de ellas

38 En realidad se trató de un regreso al uso de las Regiones Sanitarias, ya que éste había sido el criterio de regionalización adoptado por el CPFyDH en el 2000.

39 Ninguno de ellos está conforme a las normas para el diseño de estructuras vigente en ese momento

fue la que se adoptó finalmente, y se mostraba en las presentaciones oficiales de la Dirección.

El MDH tuvo dos titulares: Juan Pablo Cafiero, estaba en funciones al dividirse el MDHyT. El 2/04/2004 mediante el decreto 635/04 se aceptó su renuncia al cargo de ministro de Desarrollo Humano y Trabajo y se lo designó como Ministro de Desarrollo Humano. Jorge Varela, ex intendente de Campana, fue designado en lugar mediante el decreto 2990/05 el día 12/12/2005.

Durante la gestión del primero los programas bajo estudio dependían de la Dirección Provincial de Planificación para el Desarrollo Local y Regional, que a su vez dependía de la Subsecretaría de Coordinación Operativa, a cargo de la Dra. Marisa Graham. El Director Provincial, fue Eduardo Marchesi, quien hasta entonces se había desempeñado como Director de Articulación Interinstitucional desde 23/03/2002 en el MDHyT. Siendo personal de planta, Marchesi había trabajado en la región a cargo de la Lic. Patricia Jorge en tiempos del CPFyDH. Pero sus inicios en la administración pública se remontan al MAS, donde había trabajado junto a Daniel Cárdenas, en la Dirección de Juventud.

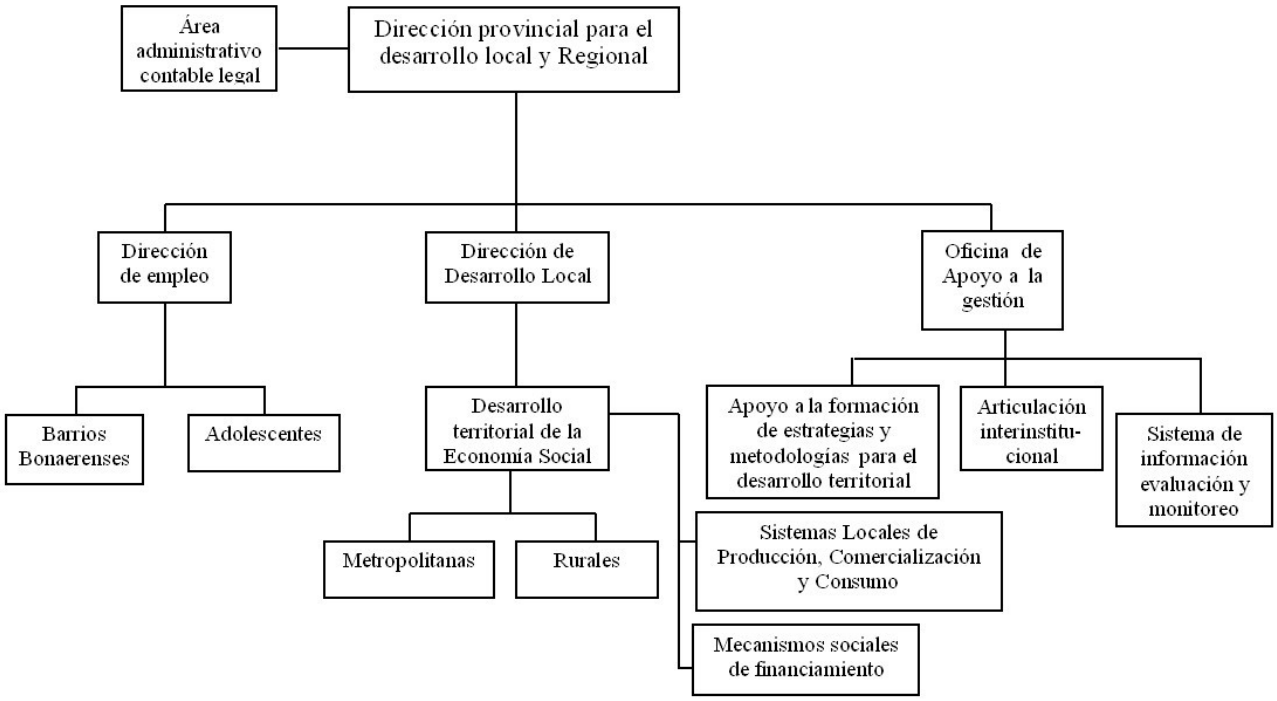


Ilustración 17: Proyecto de estructura de la Dirección Provincial para el Desarrollo Local y Regional del MDH elaborada en Febrero de 2006

Marchesi intentó articular las intervenciones con el Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social Manos a la Obra, del Ministerio de Desarrollo Social de Nación. En ese momento ese organismo estaba a cargo de la hermana del presidente de la Nación, Alicia Kirchner, quien tenía como viceministro al Lic. Daniel Arroyo. Como parte de esa articulación, basada en afinidades políticas entre los funcionarios a cargo de los respectivos programas nacional y provincial, se realizaron una serie de encuentros entre los equipos técnicos, a fin de compatibilizar criterios de trabajo y evaluación y coordinar actividades. En 2004 varios integrantes de la Dirección Provincial, incluido su titular, tomaron en FLACSO el curso que dictaba Daniel Arroyo sobre Desarrollo Local y Economía Social.

Recién el 28 de febrero de 2007 se aprobó una estructura para el MDH, por decreto 282/07 (ver ilustraciones 22 y 23). No obstante, a pesar de contar con la estructura formalmente aprobada

(decreto 1322/05). Se puede apreciar el cambio de nombre de la Dirección Provincial entre los meses de febrero y marzo de 2006.

en la práctica se continuó funcionando con la estructura proyectada en marzo de 2006. Como los decretos de estructura no se pronuncian sobre la existencia de departamentos, las unidades previstas en los proyectos realizados en febrero de 2006 y no incluidas en el diseño formalmente aprobado funcionaron como departamentos, pero dado su carácter informal, se les denominaba "áreas" u "oficinas" con un agente a cargo de cada una a quien se denominaba "coordinador", una suerte de jefe de departamento informal.

Ilustración 18: Fragmento del mapa del estado correspondiente al MDH entre 2004 y 2007. Fuente: Subsecretaría de la Gestión Publica de la Pcia. de Bs. As.

La Oficina de Apoyo a la Gestión funcionó como un departamento dependiente directamente de la Dirección Provincial. De la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social (de línea) dependieron las áreas de Mecanismos Sociales de Financiamiento, la de Sistemas Locales de Producción, Comercialización y Consumo, la oficina de Desarrollo Territorial en Áreas Metropolitanas y la de Desarrollo Territorial en Áreas Rurales.

La Dirección de línea de Desarrollo Local y Economía Social permaneció acéfala casi toda la vida del MDH. Si bien inicialmente se designó un director de línea perteneciente al Movimiento Barrios de Pie, éste nunca asumió la función. De modo que el director provincial administraba las áreas directamente o a través de los coordinadores. Durante el 2007 una persona con cargo de asesor, perteneciente al Movimiento Evita desempeñó parcialmente la función de Director del línea de Economía Social. Así la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social se identificó en realidad con la Dirección de línea del mismo nombre, aunque su titular tuviera el rango de Director Provincial.

Al asumir Jorge Varela como Ministro de Desarrollo Humano, tras la renuncia de Juan Pablo Cafiero, el Lic. Gabriel Katopodis reemplaza a la Dra. Graham en el cargo de Subsecretario de Coordinación Operativa y Oscar Minteguía es designado en reemplazo de Eduardo Marchesi como Director Provincial de Desarrollo Local y Economía Social. Katopodis y Minteguía habían participado juntos de la experiencia del Almacén Popular San Cayetano, como integrantes del SERCUPO. A su vez el primero tenía una relación estrecha con el Viceministro de Desarrollo Social de la Nación, el Lic. Daniel Arroyo, con quien compartía el espacio académico de FLACSO.

Ilustración 20: Proyecto de estructura de la Dirección Provincial para el Desarrollo Local y Regional del MDH elaborada en Febrero de 2006

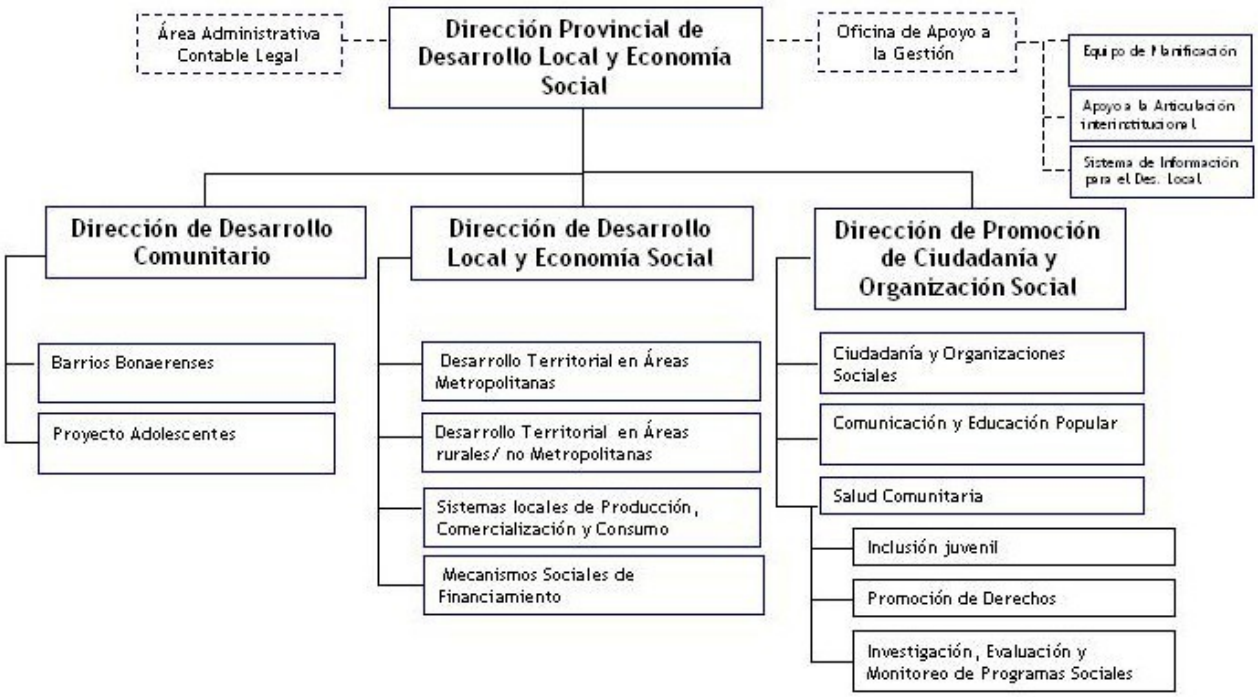


Ilustración 21: Estructura informal de la Dirección Provincial para el Desarrollo Local y Regional del MDH desde Marzo de 2006

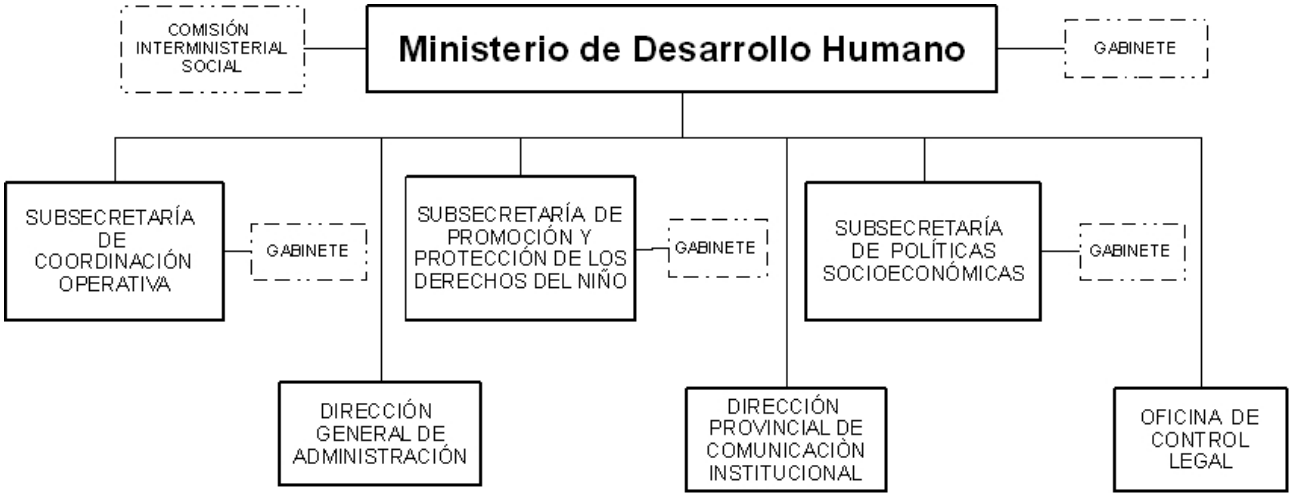


Ilustración 22: Estructura del MDH según decreto 282/07. Mayores niveles jerárquicos

Ilustración 23: Estructura de la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social según decreto 282/07

Aun cuando no será objeto de análisis en estas páginas, cabe destacar que el MDH coexistió con un organismo denominado Consejo de Integración Social (CIS), un virtual Ministerio de Desarrollo Humano paralelo. Fue creado en el ámbito de la Jefatura de Gabinete el 20 de febrero de 2006 por decreto 287/06 y se designó a Emilio Pérsico[40] como su titular.

El CIS desarrolló programas de promoción de emprendimientos productivos de características muy similares a los del MDH y organismos anteriores, como el CPM y CPFyDH. Se dotó de personal convocando a un buen número de trabajadores del MDH, quienes solicitaron pases en comisión para desempeñarse en el nuevo organismo. Convocó asimismo a varios profesionales que habían trabajado en el Ministerio de Acción Social hacia fines de los ochenta.

40 Emilio Pérsico ya contaba con una designación en la Jefatura de Gabinete desde el 26/12/2005 (decreto 3225/05).

Al parecer la principal diferencia entre la operatoria del CIS y la del MDH, hasta donde se ha tenido conocimiento, residió en la población destinataria. El primero asistía principalmente, sino exclusivamente, a integrantes de un grupo de organizaciones sociales de desocupados políticamente afines al gobernador Felipe Solá, a cuyos dirigentes se encomendó la conducción de este organismo. [41]

El CIS fue disuelto el 27/11/2007 por la ley de Ministerios 13757, al asumir el gobernador Daniel Scioli, siendo absorbido por el nuevo Ministerio de Desarrollo Social a cargo del Lic. Daniel Arroyo. El nuevo gobernador aceptó la renuncia de Emilio Pérsico el 23/01/2008 mediante el decreto 124/08.

4.8. Ministerio de Desarrollo Social

Antes de finalizar la gestión del Ing. Felipe Solá como Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, la Legislatura Provincial sancionó la nueva ley de Ministerios que regiría durante la gestión del Gobernador electo Daniel Osvaldo Scioli. La ley 13757 se promulgó el 27/11/2007, mediante el decreto 3463/07 y se publicó el 6/12 del mismo año. La misión del nuevo organismo fue fijada originalmente por el artículo 24 en estos términos:

> Le corresponde al Ministerio de Desarrollo Social asistir al Gobernador en la determinación de las políticas de empleo y fortalecimiento de la economía social, en el fortalecimiento de la familia y de las organizaciones sociales y, en especial, la protección de las personas discapacitadas, la igualdad de la mujer, el acceso a la vivienda digna, el empleo, el bienestar de la población bonaerense y en general el pleno desarrollo humano, incentivando la acción solidaria. Tendrá a su cargo el diseño, instrumentación, ejecución y control de la política general de la niñez y la juventud, la promoción y protección de sus derechos.

Sin embargo la expresión “empleo y” fue objetada por el Ministerio de Trabajo, que reclamó competencia exclusiva en esta materia, por lo que fue vetada por el Gobernador junto con otros dos incisos del mismo artículo referidos a las competencias especiales en materia de empleo previstas inicialmente para el MDS. Del resto de las competencias especiales asignadas se destacan las siguientes, por su relación con los programas que son objeto de análisis:

> 2. Diseñar y ejecutar políticas tendientes a promover la economía social en el marco de estrategias que potencien el desarrollo local y regional.
>
> 15. Participar en la elaboración de políticas de migraciones internas y externas con relación a la necesidad de la mano de obra.

El Lic. Daniel Fernando Arroyo, fue designado titular de la nueva cartera el 10/12/2007 por decreto 08/07. Hasta ese momento se desempeñaba como Viceministro de Desarrollo Social de la Nación, junto a la Ministra Alicia Kirchner. Arroyo conservó en su cargo al Subsecretario de Coordinación Operativa, Lic. Gabriel Katopodis, con quien ya se ha mencionado que mantenía vínculos como académicos de FLACSO Argentina. Katopodis a su vez confirmó en su cargo a Oscar Minteguía. La relación personal que unía a Minteguía – Katopodis – Arroyo facilitó una nueva articulación con el Plan Nacional Manos a la Obra, que le permitió a la Dirección Provincial ejecutar en los años 2006 y 2007, nueve millones de pesos, teniendo un presupuesto asignado

41 El diario Clarín informó que la reunión constitutiva se realizó durante un almuerzo convocado por el gobernador Felipe Solá en su residencia, el 4 de febrero de 2006:

> “Del asado participaron legisladores; los ministros de Gobierno, Florencio Randazzo; de Trabajo, Roberto Mouielleron; de Justicia, Eduardo Di Rocco; el jefe de Gabinete, Mario Oporto; y el diputado nacional Carlos Kunkel. Por el lado de los piqueteros, estuvieron el diputado Edgardo Depetris, de Barrios de Pie; D'Elía, de la Federación Tierra y Vivienda; Pérsico, del Movimiento Territorial de Liberación Evita; y Jorge Ceballos, de Barrios de Pie” (“Solá anunció la creación de un organismo para manejar los planes sociales”. En: Clarín, 4/02/2006. Disponible online: http://edant.clarin.com/diario/2006/02/04/um/m-01136249.htm. Accedido: 18/07/2010.

“en los papeles” de sólo tres millones y medio.

La estructura de la nueva cartera fue aprobada mediante el decreto 111/08 del 23/01/08. En su mayor nivel consta de cuatro subsecretarías: de Coordinación Operativa, de Políticas Sociales, de Niñez y Adolescencia y de Políticas Socioeconómicas (ver Ilustración 25).

Los programas que interesan en este trabajo se encuentran en el ámbito de la Dirección Provincial de Economía Social y Desarrollo Local, que depende de la Subsecretaría de Políticas Socioeconómicas, a cargo de Gabriel Katopodis, cuya estructura se puede ver en la Ilustración 24. Esta fue la estructura vigente al momento de inicio de este estudio.

Ilustración 24: Estructura de la Subsecretaría de Políticas Socioeconómicas del Ministerio de Desarrollo Social según decreto 111/08.

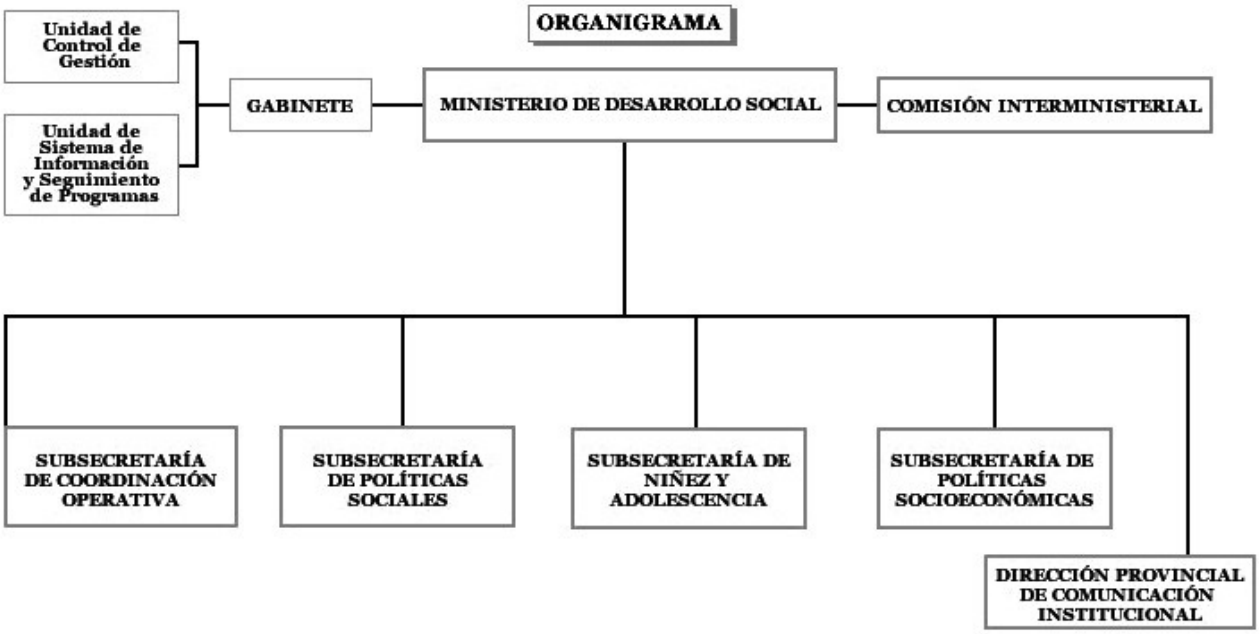


Ilustración 25: Estructura del Ministerio de Desarrollo Social según Decreto 111/08. Mayores niveles jerárquicos.

El Lic. Arroyo ostenta una trayectoria importante en políticas públicas. En la década del noventa fue consultor de BID y el Banco Mundial en temas de pobreza y ONG, asesor de la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires y docente del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP) en temas de descentralización y reforma municipal. Entre 2001 y 2003 fue consultor e investigador del BID y el Banco Mundial en temas de modernización institucional, reforma administrativa y emergencia social, y consultor del PNUD, el Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense (IDEB) y el IPAP sobre descentralización y desarrollo local. Entre 2003 y 2007 fue consultor de la CEPAL, Presidente del FONCAP y Viceministro de Desarrollo Social de la Nación.

A pocos días de asumir la cartera convocó a todo el personal del nuevo ministerio a un acto oficial en el Pasaje Dardo Rocha, en La Plata, la capital provincial. En ese acto presentó los que serían los ejes de su gestión y anunció la bancarización del Plan Más Vida. Anunció el cambio de nombre del Ministerio y definió con mucho entusiasmo el objetivo de su gestión: “dar vuelta la estructura social de la Provincia de Buenos Aires”. Su gestión, más breve que lo habitual, cae fuera del período que se ha fijado para este estudio.

Habiendo presentado los organismos en los que funcionaron los programas que son objeto de análisis, se procede a continuación a la descripción de los mismos.

4.8. Anexos

Tabla 2: Comparación de las redacciones de la ley 11097 (versión original y versión modificada por leyes 11737 y 12355. Los cambios significativos han sido destacados en negrita)

Versión original (junio 91)	Versión modificada (dic. 1995-dic. 1999)
a. Proponer la formulación de políticas sectoriales a las diversas áreas y niveles de Gobierno, relacionadas con **la situación de la mujer** y la coparticipación en la preparación, ejecución y control de los Programas que se realicen en las distintas áreas para cumplir con políticas sectoriales establecidas.	1.- Proponer la formulación de políticas sectoriales a las diversas áreas y niveles de gobierno, relacionados con **la situación de la mujer, la protección de la familia, el desarrollo humano, el acceso a la vivienda digna y el bienestar social**, participando en la preparación, ejecución y control de los programas que se realicen en las distintas áreas, para cumplir las políticas sociales establecidas.-
c. Centralizar la información acerca de **la situación de la mujer**, mediante la elaboración de diagnósticos vinculados con sus intereses y demandas, a través del nivel de consulta con los sectores interesados.	2.- Centralizar la información acerca de **la mujer, la familia, la niñez y los discapacitados** de la Provincia de Buenos Aires, mediante diagnósticos que resulten de la elaboración efectuada por cada una de las áreas involucradas, **en conjunto con las instituciones comunitarias** que existan o que puedan existir, **viabilizando una respuesta adecuada** frente a cada necesidad individual o comunitaria.-
d. Propiciar el dictado y/o sanción y promulgación de normas legales que institucionalicen la igualdad de la mujer, en todos los campos y tienda a su desarrollo integral.	3.- Propiciar el dictado de normas que institucionalicen la igualdad de la mujer en todos los campos, y tienda a su desarrollo integral.-
e. Priorizar la elaboración de Programas que atiendan a **la situación específica de la mujer** en los Regímenes Penal y Penitenciario, Mujeres de la Tercera Edad, Madres Solteras, y mujeres en situación de riesgo, logrando su integración activa a la comunidad.	4.- Priorizar la elaboración de programas de **su área de incumbencias**, relacionados con **aspectos nutricionales, de vivienda- interviniendo en la adjudicación de las construidas por el Estado, destinadas a familias y personas de escasos recursos**, de la mujer en los regímenes penal y penitenciario, tercera edad, madre sola, **mujer y/o niños golpeados**.-
f. Efectuar campañas de difusión de la problemática y derechos de la mujer.	5.- Efectuar campañas de difusión de la problemática de su competencia.-
g. Coordinar con los Municipios las medidas para promover, cooperar, planificar, organizar y asistir en todos los planos al mejoramiento de **la condición de vida de la mujer.**	6.- Coordinar con los municipios las medidas para promover, cooperar, planificar, organizar y asistir en todos los planos al mejoramiento de **la condición de vida de la familia y el discapacitado**.-
	7.- Planificar, programar y desarrollar los análisis y estudios referidos a circunstancias discriminatorios o de riesgo, concertando actividades multidisciplinarias a fin de **evaluar y resolver las problemáticas inherentes a la mujer y la familia**.

Versión original (junio 91)	Versión modificada (dic. 1995-dic. 1999)
b. Implementar las medidas necesarias tendientes a la eliminación de las discriminaciones respecto de la mujer, requiriendo de los organismos competentes, las acciones o el dictado de las normas que correspondan, promoviendo el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por la Ley Nacional 23179, adecuando la legislación provincial a las previsiones de dicha Convención.	8.- Implementar las medidas necesarias tendientes a la eliminación de las discriminaciones respecto de la mujer, requiriendo de los Organismos competentes las acciones o el dictado de las normas que correspondan, promoviendo el cumplimiento de la Convención sobre la eliminación de todas las formas de discriminación contra la mujer, ratificada por la Ley Nacional n° 23179, adecuando la legislación provincial a las previsiones de dicha Convención.-
	9.- **Formular y ejecutar planes, programas, proyectos y convenios** conforme a las políticas y pautas que fije el Poder Ejecutivo y coordinar su instrumentación con organismos públicos, privados y comunitarios, nacionales e internacionales, provincias y municipios.-
	10.- **Elaborar, ejecutar y administrar planes, proyectos y programas de ayuda y protección integral de la familia, la tercera edad y los discapacitados**, asegurando su divulgación en todo el ámbito de la provincia, brindando asesoramiento legal y psico-social y realizando las denuncias que fueren pertinentes, coordinando pautas y acciones comunes con otros organismos e instituciones.-
	11.- Atender a la consolidación del adulto como responsable de la familia, articulando políticas de arroyo y promoción para que éste pueda cumplir acabadamente con dicho rol.-
	12.- Participar en todas las tareas vinculadas con los **comedores escolares** en coordinación con la Dirección General de Cultura y Educación de la Provincia de Buenos Aires y demás organismos competentes en la materia.-
	13.- Elaborar planes, programas y proyectos y prevención, furtivos y de recuperación psico-física, social, laboral, cultural y educativa que permitan la lucha efectiva contra **problemas que afectan la niñez, la juventud, el adulto y la tercera edad, coordinando pautas y acciones con otros organismos competentes en las distintas materias.**-
	14.- Elaborar planes y programas, determinando las vías de implementación, con el objeto de **brindar asistencia a los estados de emergencia social**, como así también, concertar pautas y actividades con otros organismos, entes e instituciones tanto públicos como privados, en el orden municipal, provincial, nacional e internacional, tendientes a organizar y mantener actualizados los mapas sociales de los que surjan las urgencias y prioridades, a efectos de **concretar soluciones adecuadas** a las características de las problemáticas detectadas.-
	15.- **Implementar las políticas fijadas en lo que se refiere a la prestación de la asistencia social directa**, elaborando y concertando pautas para la elaboración de recursos humanos y lideres sociales, como asimismo, determinar los criterios a seguir para la aplicación y desarrollo de todos los programas especiales en que deba entender el organismo que se crea.-

Versión original (junio 91)	Versión modificada (dic. 1995-dic. 1999)
	16.- **Atender los problemas** relacionados con la inserción social, laboral, política y cultural de **la mujer y los discapacitados**, proponiendo y elaborando normas y reglamentos a tal fin y **coordinando pautas y acciones** con los organismos públicos y privados, municipales, provinciales, nacionales e internacionales a fin de implementar las actividades propias de su cometido.-
	17.- **Ejercer el poder de la policía** que le compete sobre las instituciones cuyo objeto sea la prestación de servicios, asistencia, apoyo o prevención, que de cualquier manera y forma propendan a la solución de los problemas de la tercera edad y las personas con discapacidad en todas sus manifestaciones.-
	18.- Confeccionar y mantener actualizado un registro de todos los institutos, entes, organismos y toda otra forma de asociación pública o privada que actúen en **los temas de su competencia**.-
i. **Elaborar Convenios** Zonales con Organismos Públicos o Privados, nacionales o internacionales, referentes a los temas de la mujer.	19.- Atender a la capacitación de personal en las áreas de **asistencia a la familia y desarrollo humano** y concertar convenios con distintos institutos, entes, y organismos que actúen sobre el particular en coordinación con los organismos que pudieren corresponder en razón de la materia.-
	20.- Atender a las cuestiones que hacen a la administración financiera, patrimonial, de recursos humanos y de apoyo administrativo y organizativo en su jurisdicción.-
	21.- Coordinar e implementar gestiones para la obtención de fondos requeridos en orden a la **aplicación de programas de asistencia, planes de acción directa** y otras formas operativas y **ejecutarlas**.-
Realizar cualquier otra actividad relacionada con la finalidad propuesta en la presente Ley.	22.- Realizar cualquier otra actividad relacionada con las facultades otorgadas por la presente Ley.

Tabla 3: Cronología de los cambios de nombre de los organismos y de las principales unidades orgánico-funcionales y funcionarios, en las áreas que fueron responsables de los programas bajo estudio (Elaboración propia en base a normativa consultada, página web de distintas épocas de los organismos mencionados, documentación oficial e informal relevada en trabajo de campo).

	2002-2003	**2004-2005**	**2006-2007**	**2008-2009**
Período de gestión	7/01/02 a 8/02/02 (Min.Trabajo) 14/01/02 a 8/02/02 (CPFyDH) 8/02/02 a 10/12/2003 (MDHyT)	10/12/2003 a 2/04/04 (MDHyT) 2/04/04 a 12/12/2005 (MDH)	12/12/2005 a 7/12/2007	10/12/2007 a 30/09/2009
Nombre del Ministerio	Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (MDHyT)	Ministerio de Desarrollo Humano	Ministerio de Desarrollo Humano	Ministerio de Desarrollo Social
Ministro	Lic. Mariano Federico West	Dr. Juan Pablo Cafiero	Jorge Varela	Lic. Daniel Fernando Arroyo
Nombre de la Subsecretaría	Subsecretaría de Políticas Socio-económicas	Subsecretaría de Coordinación Operativa	Subsecretaría de Coordinación Operativa	Subsecretaría de Política Socioeconómica
Subsecretario(a)	Arq. Eduardo Mario Reese (26/02/2002 a 1/10/2003)	Dra. Marisa Adriana Graham (16/10/2003 a 9/12/2005)	Dr. Gabriel Nicolás Katopodis (12/12/2005 a 20/12/2007)	Dr. Gabriel Nicolás Katopodis (20/02/2008 a 30/12/2008)
Nombre de la Dirección Prov.	Dirección Provincial de Planificación para el Desarrollo Local y Regional	Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social	Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social	Dirección Provincial de Economía Social y Desarrollo Local
Director Provincial	Arq. Luciano Pugliese (25/03/2002 a 4/12/2003)	Eduardo Daniel Marchesi (4/12/2003 a 8/02/2006)	Oscar Alberto Minteguía (8/02/2006 a 27/02/2008)	Oscar Alberto Minteguía (27/02/2008 a 24/04/2009).
Nombre de la Dirección de línea	Dirección de Economía Social	Dirección de Desarrollo Local y Economía Social	Dirección de Desarrollo Local y Economía Social	Dirección de Desarrollo Local
Director de línea	Lic. Domingo Luis Catelén	Pablo Oscar Rodriguez Massena	No hubo	No hubo
Otra Subsecretaría	Subsecretaría de Coordinación Operativa	Subsecretaría de Políticas Socio-económicas	Subsecretaría de Política Socioeconómica	Subsecretaría de Coordinación Operativa
Otro subsecretario	César Daniel Cárdenas	Eduardo Oscar Almada	Vicente Spagnuolo	Dr. Mariano Cascallares

Capítulo 5. Los programas

En este capítulo se describen los programas que son objeto de análisis. Se relata someramente las circunstancias que les dieron origen, la cuestión o problema social que motivó su creación, el momento de su disolución y la importancia relativa que han tenido en la agenda estatal en términos de presupuesto. En los Anexos se presenta su diseño (objetivos, destinatarios, productos, etc.) mediante una serie de tablas que facilitan su comparación. Algunos de ellos concluyeron con la gestión que los creó. Otros, pocos, la sobrevivieron, e incluso sobrevivieron a los cambios de nombre del organismo. El cuadro cronológico de la Ilustración 1 ayudará al lector a seguir estos cambios a través del tiempo.[1] Pero antes que nada se hace una reseña de los estudios que se han realizado hasta el momento sobre estos programas.

Las fuentes para este capítulo han sido los documentos de los programas, los estudios previos que se comentan en el siguiente punto, las leyes, decretos y resoluciones (cuando las hubo) y las entrevistas.

<table>
<tr><th>Años</th><th>Organismos</th><th>Gestiones</th><th colspan="3">Programas</th></tr>
<tr><td>1992</td><td rowspan="4">CPM</td><td rowspan="8">Duhalde</td><td rowspan="8">Manos Bonaerenses, Mujer isleña, Mujer de campo</td><td rowspan="4">PPM</td><td></td></tr>
<tr><td>1993</td><td></td></tr>
<tr><td>1994</td><td rowspan="8">PAIS</td></tr>
<tr><td>1995</td></tr>
<tr><td>1996</td><td rowspan="6">CPFyDH</td></tr>
<tr><td>1997</td><td></td></tr>
<tr><td>1998</td><td></td></tr>
<tr><td>1999</td><td></td></tr>
<tr><td>2000</td><td>Ruckauf</td><td colspan="2" rowspan="2">PRODEL, PUEBLO (Reconversión Manos B.)</td></tr>
<tr><td>2001</td><td></td></tr>
<tr><td>2002</td><td rowspan="2">MDHyT</td><td rowspan="2">West</td><td rowspan="8">Banca social, Volver, Huertas B.</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>2003</td><td></td><td></td></tr>
<tr><td>2004</td><td rowspan="4">MDH</td><td rowspan="2">Cafiero</td><td colspan="2" rowspan="2">IDL</td></tr>
<tr><td>2005</td></tr>
<tr><td>2006</td><td rowspan="2">Varela</td><td colspan="2" rowspan="4">ETD</td></tr>
<tr><td>2007</td></tr>
<tr><td>2008</td><td rowspan="2">MDS</td><td rowspan="2">Arroyo</td></tr>
<tr><td>2009</td></tr>
</table>

Ilustración 1: Cronología indicativa de la coexistencia de los programas, organismos y gestiones a cargo de los mismos en cada año del período considerado

5.1. Antecedentes de estudios sobre los programas considerados

Son escasos los estudios realizados sobre este grupo de programas y han sido realizados

1 En la Ilustración 1 se representa el inicio del Programa PAIS en 1994 debido a que es la fecha en la que éste es transferido al CPM, siendo reformulado en un programa de promoción de emprendimientos productivos. Sin embargo este programa data de 1989 y nació como un programa alimentario dependiente de la Subsecretaría de Acción Social del Ministerio de Acción Social.

en su mayoría por investigadores que han formado parte de su planta en algún momento. Abundan en cambio trabajos sobre el Plan Vida, un programa alimentario materno-infantil en parte contemporáneo de aquellos y que coexistió también en los mismos organismos. Sobre el PAIS existen trabajos de Fantoni, Olivera, Pozurama y Sgrilletti (Fantoni et al.1991), Chiara (1991 y 1996), Prévôt Schapira (1996 y 2000), y Forni (1992). Sólo los dos últimos no formaron parte del personal del programa que estudian. También se ha hallado la referencia a una ponencia de Susana Finquelevich y S. Peñalva de 1994, titulada "The PAIS plan: food, organization and self-employment for the poor". Pero no ha sido posible consultarla, debido a que ni siquiera sus autoras conservan una copia y no existió nunca una versión electrónica.

El texto de Fantoni et al. es una monografía realizada bajo la tutoría de la Dra. Susana Hintze como trabajo final para el Primer Curso Nacional de Gerencia Social dictado por el Instituto Nacional de la Administración Pública (INAP). Las autoras eran personal de planta de la Subsecretaría de Acción Social, del Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires, ámbito del que dependía el PAIS. Tal como lo indica su título, consistió en una evaluación cuantitativa del uso que los destinatarios de este programa hacían del dinero recibido bajo la forma de subsidio, en una muestra de *comedores multifamiliares* de los distritos de Quilmes, Tigre, Gral. Sarmiento, La Matanza y La Plata. El período evaluado corresponde en su totalidad a la primera etapa del programa, en el que su carácter era casi exclusivamente alimentario.

Que los primeros estudios sobre el PAIS daten de 1991 y 1992 no es casual, ya que en 1992 se produce un cambio importante: finaliza la gestión del Gobernador Antonio Cafiero y comienza la del Dr. Eduardo Alberto Duhalde. El nuevo Gobernador unifica los Ministerios de Salud y de Acción Social y designa un nuevo Ministro de Salud y Acción Social, pero confirma al Lic. Mariano West en el cargo de Subsecretario, aunque cambiando el nombre su Subsecretaría por el de Organización Comunitaria.

A pesar de la continuidad del Lic. West al frente de la Subsecretaría, de que el cambio en la estructura de la misma no es muy pronunciado y de la continuidad del PAIS, algunos funcionarios de menor jerarquía abandonaron los cargos que ocupaban durante la gestión cafierista, debido a diferencias políticas con el nuevo gobierno provincial. Algunos de ellos pasan entonces a desempeñarse en organismos internacionales y en la academia, desde donde realizan estudios y evaluaciones del programa. De esta situación da cuenta Prévôt Schapira (1996):

> Las evaluaciones del programa PAIS son en conjunto muy favorables; los relatos son con frecuencia edificantes […]. Sin embargo, estas evaluaciones están marcadas por la sólida adhesión de un amplio sector de los investigadores, de los responsables de la toma de decisiones y de una parte de la opinión pública […]. Por otro lado, los expertos son a menudo juez y parte, ya que pertenecen al mismo mundo de quienes diseñaron el programa: oficinas de estudios, ONG, investigadores de los centros financiados por las fundaciones, iglesias, etc. (p. 87).
>
> Hay que señalar que […] aquellos que formularon las experiencias municipales emprendidas durante las administraciones de Cafiero en la provincia (1987-1991) y de Grosso en la capital (1989-1993), se encuentran hoy en las oficinas de los consultores encargados por los organismos internacionales de evaluar el programa … (p. 92).

Tal es el caso de los trabajos de Chiara, quien se había desempañado como directora de una región operativa en la SSAS entre 1989 y 1991. El primero de ellos (Chiara, Leiferman y Pichon, 1991) es un análisis de la política alimentaria de la Provincia de Buenos Aires realizado en el marco del proyecto PNUD ARG90/015, *Fortalecimiento al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la formulación del sistema de información, seguimiento y evaluación de la política alimentaria provincial*. Su propósito principal fue el de formular un sistema de información para el Plan Alimentario Provincial, que por entonces reunía al Programa de Comedores Multifamiliares del PAIS y al Servicio Alimentario Escolar, dependientes del Consejo Provincial de Política Social[2].

El trabajo de 1996 es una reflexión sobre el modelo de gestión del PAIS a partir de su experiencia "como Directora Operativa de la zona sur del conurbano bonaerense en el proceso de

2 Creado por decretos 5943/89 y 5944/89.

implementación del Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS) desde 1989 hasta principios de 1991" (Chiara 1996, 223). Fue presentado originalmente como ponencia en el Taller Internacional "Estrategias de lucha contra la pobreza y el desempleo estructural: diseño y gestión de políticas sociales en un marco de globalización económica e integración regional", organizado por el Instituto de Geografía de la UNBA y el Centro de Estudios Urbanos y Regionales (CEUR), en noviembre de 1994 en Buenos Aires.

Al describir el modelo de gestión del Programa la autora destaca la descentralización mediante las regiones operativas y la transferencia directa de recursos a los destinatarios. Ambas características volverán a aparecer en la historia del organismo: la regionalización se reeditó en el año 2000 en el Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, con la designación de la Lic. Patricia Jorge como Consejera Ejecutiva. Precisamente la Lic. Jorge había sido titular de la Dirección Provincial que tenía a su cargo las regiones operativas en el MAS entre 1989 y 1994. En tanto la transferencia directa de recursos a los destinatarios de los programas alimentarios reapareció en 2002 bajo la forma del Vale Vida cuando el Lic. West fue designado Ministro de Desarrollo Humano y Trabajo.

Al momento de publicarse el texto de Chiara sobre el modelo de gestión del PAIS su autora se desempeñaba como investigadora del Instituto del Conurbano de la Universidad de General Sarmiento (UNGS), que presidía el Lic. José Luis Coraggio. Cuando Mariano West asume la titularidad del MDHyT, el Lic. Coraggio, por entonces rector de la UNGS, es designado asesor del Subsecretario de Políticas Socioeconómicas, arq. Eduardo Reese, también docente de la UNGS.

Los trabajos mencionados de Chiara se han incluido en el corpus que se somete a análisis de discurso debido a que ellos constituyen una descripción y relato sobre el programa PAIS elaborados por una protagonista de los hechos.

El trabajo de Floreal Forni (1992) se basó en parte en el ya citado de Fantoni et al. (1991). Se trata de otro texto de carácter monográfico, realizado en esta ocasión para CLACSO. Se basa también en documentos oficiales del Programa y en entrevistas realizadas al Lic. West y a "otros cuatro directores responsables del mismo. Oportunamente se entrevistaron también tres Directores de Regiones" (ídem p. 30). Forni pertenecía al Centro de Estudios e Investigaciones Laborales (CEIL), del que era titular el Dr. Julio César Neffa, cuya esposa, la Lic. María de las Mercedes Burghi, también integrante del CEIL, era además directora de línea en la SSAS en 1991. Según relató un ex-funcionario de dicha Subsecretaría al ser entrevistado, la Lic. Burghi fue el principal interlocutor de Forni para la realización de ese trabajo.

Su autor caracteriza el texto como un "informe" agregando que "no se trata de una evaluación sino de una reflexión en un contexto comparativo" dirigido, en primera instancia, a lectores latinoamericanos (idem p. 48). Contextualiza el surgimiento del PAIS en el el marco de la problemática alimentaria y la situación económica y social existente hacia el fin del gobierno militar y comienzos del primer período constitucional, y describe los programas alimentarios que le antecedieron a nivel nacional, como el Plan Alimentario Nacional (PAN) y el Bono Solidario.

En segunda instancia, su estudio va dirigido a los mismos integrantes del Programa PAIS, ya que concluye con la propuesta de una metodología de autoevaluación grupal, de la que el mismo autor y la institución a la que pertenece, formarían parte:

> Nuestra participación (CEIL) en estas reuniones sería de naturaleza metodológica, coordinar el trabajo grupal, proveer algunos insumos y proponer metodología. Obviamente, hacer de vez en cuando alguna síntesis. La de Uds. aportar su experiencia y expresar ordenadamente sus perspectivas confiando en el valor de un trabajo de conjunto aun para puntos de vista y caminos futuros distintos (idem p. 49-50).

El trabajo de María Josefa Suárez, José Jorge, Laura Cicoccioppo, María del Carmen Rezzano, Cristina Antunez y Sergio Perdoni (1999) es una evaluación y monitoreo del programa Barrios Bonaerenses realizada en el marco del proyecto PNUD ARG 97/037, "Optimización de los recursos del Estado y del Gasto Social en la Provincia de Buenos Aires", cuya Área de Empleo y Programas Sociales tenía sede en el Ministerio de Economía. Se instrumentó a partir de la realización de un convenio de cooperación y la firma de una Carta Acuerdo entre el PNUD y el

Instituto Provincial del Empleo (IPE), dependiente del Ministerio de la Producción y el Empleo. Algunos de sus autores son ex-agentes del Programa Barrios Bonaerenses que se evalúa, que por entonces habían pasado a trabajar para el PNUD.

Rezzano ocupaba en ese momento el cargo de Directora Provincial de Programas de Empleo, en el IPE. Otros autores eran profesionales que se habían desempeñado en el Barrios Bonaerenses hasta muy poco tiempo antes de la evaluación. Las actividades de monitoreo se iniciaron en noviembre de 1997. El documento final, publicado en el mes de Agosto de 1999, tuvo como objetivo:

> […] no sólo ofrecer una síntesis de las etapas más importantes del programa Barrios Bonaerenses, sino además brindar elementos conceptuales y metodológicos, así como reflexiones, que sean de utilidad para los responsables de gestionar políticas de empleo, investigadores, legisladores y demás sectores vinculados con uno de los temas más importantes del debate social contemporáneo (Suárez et al. 1999, 7).

En 2008 el Ministerio de Desarrollo Social lanzó las *Agencias de Orientación Socioproductiva* para la "inclusión laboral", y se decidió publicar un libro para presentar la nueva estrategia. Casi sobre la fecha de publicación cuatro empleados del área, con trayectoria en el Plan Barrios Bonaerenses, consideraron oportuno incluir un capítulo sobre la historia de este programa, y se ofrecieron para escribirlo. Así surgió el artículo "Programa provincial de empleo Barrios Bonaerenses (1996-2008). Una lectura retrospectiva" de Fernando Juliánez Islas, Julio Ortiz , Verónica Pohl Schnake y Ricardo Zabala (2009). En él describen el diseño original del Programa, los cambios sufridos a lo largo de los primeros diez años de implementación y las perspectivas ante la nueva reforma. Por proceder de personal del programa ha sido incluido también en el corpus textual que se analiza.

Los trabajos consultados sobre el PRODEL pertenecen Mercedes Caracciolo (directora del mismo entre 2000 y 2001) y María del Pilar Foti Laxalde, quien se desempeñó como subdirectora en el mismo programa, y estuvo a cargo la reconversión de los proyectos que quedaban del Programa Manos Bonaerenses a la operatoria del PRODEL. Ambas venían de compartir experiencias en el Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura (IICA), donde trabajaban en desarrollo rural con enfoque de género.

Tras finalizar su gestión en este Programa publicaron juntas un estudio de caso (Foti Laxalde y Caracciolo Basco, 2004) sobre la experiencia de reconversión de unas cooperativas de trabajo de mujeres del rubro textil, en el distrito de Benito Juárez. Si bien el trabajo no constituye un estudio integral sobre el PRODEL, incluye una descripción de su operatoria y del proceso de reconversión mencionado.

Tanto este trabajo como un resumen del mismo (Foti Laxalde y Caracciolo Basco, 2004b) fueron publicados por el IICA. En ellos se presenta asimismo el marco teórico de las autoras sobre economía social, capital social y enfoque de género, que habían expuesto más extensamente poco antes en el libro *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local.* (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003). Debido a que las autoras fueron las responsables ejecutivas del PRODEL los textos mencionados fueron incluidos en el corpus que se analiza en este estudio.

Finalmente se encuentra la tesis doctoral de Eduardo López, titulada *La posible sinergia entre el Estado y las organizaciones populares contra-hegemónicas en el proceso de globalización*. Trata centralmente sobre la relación entre el Estado y un nuevo tipo de organizaciones populares surgidas con posterioridad a la crisis de 2001, a las que se califica de contra-hegemónicas. Pero se basa en el estudio de caso de tres intervenciones del Plan Volver, en las que el autor tuvo participación como agente del Ministerio, y con tal motivo realiza una descripción de ese programa.

Ninguno de todos estos trabajos aborda el análisis del concepto de desarrollo en los programas que considera.

5.2. Plan PAIS

El Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS)[3] nació en 1989 como un programa básicamente alimentario tras una crisis hiperinflacionaria. Sin embargo se incluye aquí debido a que contemplaba una segunda etapa de impulso de emprendimientos de producción de alimentos para el autoabastecimiento y una tercera de promoción de emprendimientos productivos. Por otra parte, a partir de marzo de 1994, cuando pasa del ámbito de la Subsecretaría de Organización Comunitaria del Ministerio de Acción Social a depender del Consejo Provincial de la Mujer, sufre una profunda reforma que pone la mayor parte de sus recursos al servicio de este último objetivo. En su exposición, por lo tanto, se hará énfasis en estos aspectos antes que en el alimentario. (Para conoce las características del diseño del PAIS véase la Tabla 17 y la 15).

5.2.1. Origen y justificación

El Programa PAIS se lanzó en diciembre de 1989, tras el pico hiperinflacionario que condujo a una “oleada de saqueos a supermercados” en el Conurbano (Prévôt-Schapira, 1996 y 2000 84; Forni, 1992, 30; Chiara, 1996, 224) entre el 10 de mayo y el 10 de julio, con pico hacia el fin del mes.[4] Cuatro profesionales del MAS describen esa coyuntura que es antecedente del programa:

> Al producirse el llamado "estallido social" en mayo de 1989 se instalaron 1.300 comedores populares de todo tipo en el conurbano. Se creó la Comisión Provincial de Emergencia Social y se canalizaron todos los recursos humanos y materiales para asistir a esta grave situación coyuntural, interviniendo distintos sectores comunitarios, asociaciones vecinales, grupos religiosos y políticos, organizaciones no gubernamentales etc. Se reforzó la ayuda alimentaria aportando desde el gobierno provincial más de 1.500 ton. de víveres secos. A los 317.024 escolares cubiertos con los comedores se agregan 274.860 viandas y 1.078.163 copas de leche (Fantoni et al. 1991, 11).

En ese momento Néstor Pobliti ocupaba el cargo de Subsecretario de Acción Social en el Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires. El Lic. Mariano Federico West fue convocado en su reemplazo, al tiempo que se modificó el organigrama de la Subsecretaría mediante el decreto 4457/89, del 2 de Octubre de ese año.

Además de la hiperinflación[5] el contexto de crisis social estuvo determinado también por el gran incremento de la pobreza. En la medición de octubre hubo 47,3% de personas bajo línea de pobreza y 38,2% de hogares, en tanto que la indigencia alcanzó a 16,5% de las personas y 11,6 % de los hogares (véase Ilustración 11).

El 29/12/1989 se creó el Consejo Provincial de Política Social (CPPS) por decreto 5943/89 “con el objeto de formular y coordinar políticas para satisfacer las necesidades de la población en situación de pobreza crítica en cuanto a: alimentación, trabajo y economía popular, tierra y vivienda, salud y educación” (art. 1). La presidencia de este organismo reunía a representantes del Ministerio de Salud, que implementaba el Plan Materno-Infantil, la Dirección General de Escuelas, que llevaba adelante el Programa de Servicios Alimentarios Escolares, y el Ministerio de Acción Social. El Directorio de dicho Consejo se conformaba con estos mismos integrantes más representantes de los Ministerios de Asuntos Agrarios, de Economía, de Obras Públicas, de

3 Para esta sección se han consultado siete documentos del programa y se han realizado 20 entrevistas a personas que trabajaron en o con el mismo.

4 El 64% de los saqueos de esa “oleada” se produjeron entre el 29 y el 31 de mayo de 1989. El 90,5% de las 282 acciones registradas ese año se produjeron en el Conurbano (Iñigo Carrera et al. 1995; Iñigo Carrera y Cotarelo, 1997).

5 En abril la tasa de interés llegó al 100% mensual, la inflación había sido de 33,4% y el dólar llevaba acumulado un 400% de aumento desde comienzos del año. La inflación de mayo de 1989 fue 104,5% y los ingresos públicos cubrieron apenas 25% de los gastos del Estado. En junio la inflación alcanzó 132% y en julio 209%, lo que representaba 934% desde enero. En tanto el dólar acumuló en el mismo período 2426% de aumento (Novaro, 2006, 208).

Gobierno, Instituto Provincial del Empleo, Banco de la Provincia, Secretaría General de la Gobernación y Consejo Provincial de la Mujer.

Casi en un mismo acto se promulgó el decreto 5944/89 creando el Programa Provincial de Política Alimentaria y poniéndolo a cargo del CPPS. El Plan Materno-Infantil y el Programa de Servicios Alimentarios Escolares pasaron ser subprogramas del Programa Provincial de Política Alimentaria, y el Ministerio de Acción Social propuso un tercer subprograma denominado de "Comedores Multifamiliares", que no era otro que el PAIS.

El 27/12/1989 el Congreso sancionó la ley 23767 de "Políticas sociales comunitarias", por la que se creó un fondo de emergencia para el mantenimiento de los comedores escolares, infantiles y comunitarios. El 60% de ese fondo correspondía a las provincias y, de acuerdo al principio de coparticipación, el 9% de esta parte iba destinado a la Provincia de Buenos Aires, que asignó algo más de la mitad de ese dinero al PAIS ($ 1.100.000 mensuales).

En este contexto de "coyuntura post-hiperinflacionaria" (Chiara, Leiferman y Pichon 1996) se formuló el PAIS y se inició en diciembre de 1989 "sin una ley provincial que lo sancionara, sólo en base a un decreto y una resolución ministerial" (Forni, 1992, 30). Dado que no se conoce decreto especifico de creación del PAIS, el autor citado debe estar haciendo referencia al 5944/89, que tampoco lo menciona expresamente, pero le sirve de "paraguas".

¿Quiénes fueron sus autores?. Para Prévôt-Schapira (1996, 84 y 2000, 139) "El programa PAIS fue pensado por un equipo de militantes y profesionales provenientes de la corriente basista". Considera que formas de organización como la de los comedores comunitarios multifamiliares estuvieron "fuertemente influidas por la Vicaría de Santiago",[6] también considerada basista.

> El basismo nació a finales de los años sesenta, a partir de la singular convergencia de una corriente religiosa cercana a la teología de la liberación y de un movimiento secular -el peronismo. […] los municipios de la segunda corona[7] estaban fuertemente impregnados por las ideas basistas. Estos municipios, verdaderos laboratorios de experimentos urbanos y sociales durante los primeros años de la democracia, sirvieron de modelo en el plano provincial cuando la renovación peronista llegó al gobierno de la Provincia de Buenos Aires en 1987.
>
> Esta corriente, muy influida por las ideas de la Iglesia de los pobres, trató de desarrollar las experiencias de impulso a la autonomía y a la dignidad de la comunidad, basadas en la solidaridad territorial del barrio, de los asentamientos o de la parroquia y en la participación de la población. (Prévôt-Schapira 1996, 85. Véase tb. Prévôt-Schapira 2000, 139).

Según el artículo citado, el sector del peronismo que converge en la conformación del basismo es el "proveniente del movimiento revolucionario de los años setentas" (ídem p. 83). Por su parte Floreal Forni coincide en la caracterización del doble origen del grupo formulador, pero identifica a la vertiente peronista como un sector del *cafierismo*:[8]

---

6 Uno de los entrevistados afirmó que todos los directores del PAIS viajaron a Chile para tomar una capacitación. La Lic. Jorge confirmó que algunos concurrieron a un congreso y feria de economía social organizado por la Vicaría de Santiago, con la participación destacada de Luis Razeto. Sin embargo no considera la experiencia chilena como un modelo debido a la existencia de diferencias muy profundas con la situación argentina. La principal de ellas es que en Chile coordinaba todo la Iglesia, sin participación del Estado, en tanto que en Buenos Aires la conducción del PAIS tenía como principal interlocutor al peronismo. En segundo lugar los emprendimientos que vieron en Chile eran de una calidad equivalente a la de nuestras PYME y no se comparaban con los proyectos que promovía el PAIS.

7 Según indica la autora en el mismo artículo "la segunda corona comprende los municipios de Quilmes, Berazategui, Florencio Varela, Almirante Brown, Esteban Echeverría, Merlo, Moreno, General Sarmiento, Tigre y la otra mitad de Matanza" (Prévôt-Schapira, 1996, 80). Precisamente de uno de estos municipios, el de Moreno, provienen el Lic. West y sus principales colaboradores en la gestión pública. A su vez, el mismo grupo proviene de la militancia católica y en ONG de base territorial, como Madre Tierra y la Fundación Vivienda y Comunidad.

8 En referencia a los partidarios del entonces gobernador Antonio Cafiero, quien pertenecía a una línea interna del Partido Justicialista denominada Renovación Peronista. El Dr. Cafiero compitió en las elecciones internas de 1988 con el Dr. Carlos Saúl Menem, por la candidatura presidencial y perdió.

> […] puede decirse que el Programa […] fue obra de un equipo en parte proveniente del ala más "avanzada" del "cafierismo", y en parte originado en militancia católica y trabajo en las ONGs [sic] (ambas pertenencias pueden en ocasiones superponerse). (Forni, 1992, 44).

Ya se ha hecho referencia a este elenco de funcionarios en el capítulo anterior, al describir la estructura de la Subsecretaría de Acción Social del MAS. El diseño del PAIS se basó fundamentalmente en su experiencia de militancia social durante la crisis alimentaria de mayo de 1989. Pero su trayectoria de militancia social de base territorial se había iniciado mucho antes, en la CABA (Retiro, Flores) y en algunos distritos del Conurbano bonaerense (Morón y Moreno principalmente), desde distintas ONG vinculadas a la Iglesia Católica, como la Fundación Vivir en Comunidad, la Fundación Madres del Pueblo, la Fundación Vivienda y Comunidad, y la Asociación Civil Madre Tierra. También habían pasado por la gestión pública en la Subsecretaría de Acción Social del distrito de Moreno, de la que se alejaron en febrero de 1989. En esa función conocieron a las autoridades provinciales que más adelante los convocaron a trabajar en el MAS.

> Estábamos en eso cuando se produce el estallido de... los saqueos del 89. Básicamente en Moreno y nosotros ya con una agrupación y demás. Y ahí empezamos con algunas cuestiones, con programitas chiquititos, que hacíamos de apuro, a uno le pusimos "Sembrando la Esperanza" y tenía que ver con huertas, otro "Amasando la Esperanza", y era que sacamos Pastalindas, todo eso organizado con practicantes de trabajo social […]. Y bueno, era acompañar a los barrios la organización que se diera, para bancar esto [...] Estaban las ollas, digo... y la, la intendencia bancaba ollas populares, todo. Y nosotros empezamos a pensar en "multifamiliares", los llamábamos, multifamiliares, así que era un grupito. Nosotros hacíamos propuestas, y la gente las tomaba o no." (*Inf41*).

También se construían hornos para fabricación casera de pan y se realizaban compras comunitarias en supermercados de la zona norte donde se podían encontrar algunos comercios abiertos. Estas actividades se acompañaban de cartillas en las que se promovía la organización comunitaria. Como se puede apreciar en la Tabla 17 la realización de huertas y la entrega de Pastalindas para la producción doméstica de alimentos reaparecerán en el PAIS junto a los grupos multifamiliares, las cartillas y la convocatoria a la organización.

5.2.2. El PAIS en el CPM y en el CPFyDH [9]

En el capítulo anterior se mencionó que el 8 de marzo de 1994 la SSOC del MSyAS fue transferida al Consejo Provincial de la Mujer (CPM), presidido por la esposa del Gobernador, Sra. Hilda González de Duhalde. Mediante otro decreto de noviembre del mismo año, se le transfirió a este organismo el Programa Social de la Familia Bonaerense "Eva Perón", que incluía los componentes de Comedores Escolares, Comedores Infantiles de 2 a 5, Asistencia Alimentaria (víveres secos) y el PAIS. El primero se convirtió en el Servicio Alimentario Escolar (SAE), el segundo en el programa Unidades de Desarrollo Infantil 2 a 5 (UDI), el tercero pasó a llamarse Programa de Acción Social Directa (ASODI) y el PAIS, aunque conservó su nombre cambió totalmente su naturaleza,[10] convirtiéndose en *la caja* de los demás programas *laborales o productivos* que tenía por entonces el CPM y que se describen más abajo.

Una comparación con los objetivos originales[11] pone de relieve la desaparición de la finalidad alimentaria. Desaparece el rubro de proyectos *comerciales* y ahora el énfasis recae en la generación de "proyectos con salida laboral" y subvenciones para capacitación. Esto se explica probablemente porque el Consejo de la Mujer ya disponía de un programa alimentario, el Plan

9 Para este período del PAIS se analizaron los siguientes documentos: *Programa PAIS (1995); PAIS. Informe (Enero de 1997); PAIS. Informe (Octubre de 1998); Estado actual del Programa PAIS (Noviembre de 1999); PAIS. Aspectos conceptuales metodológicos y operativos (Diciembre de 1999).*

10 Un entrevistado que trabajó en el segundo PAIS pero no en el primero, se refirió a la relación ente ambos del siguiente modo: "En realidad el nombre era heredado de un antiguo Programa PAIS, que era la sigla de algo… [...]. Y lo que tenía era el mismo número de cuenta y la misma partida y por eso conservaba el nombre, pero ninguna de sus características iniciales" (*Inf02*).

11 Para comparar las sucesivas formulaciones de los objetivos del PAIS véase la Tabla 15 al final de este capítulo.

VIDA. Por otra parte la desocupación venía *in crescendo* desde 1991 y aun ritmo más acelerado desde 1993 (ver Ilustración 11).

El objetivo original de “Propiciar la incorporación de las nuevas organizaciones sociales a las redes comunitarias existentes” que en el primer PAIS significaba la incorporación de las organizaciones a los Consejos Alimentarios Locales, en 1995 se transforma en el más difuso “Propiciar la construcción de una red solidaria entre los miembros de la comunidad (Consejo de la Familia y Desarrollo Humano, Municipios e instituciones intermedias gubernamentales y no gubernamentales y beneficiarios directos)”. Otros cambios significativos se pueden apreciar en la Tabla 15.

El documento fechado en enero de 1997 es un informe de la ejecución del programa a diciembre de 1996. En él se agrega un quinto objetivo que no se hallaba en el documento de 1995: “Generar espacios de contención económica y social que eviten la migración y el desarraigo de los grupos de sus lugares de origen”. La importancia de este nuevo es que permite la articulación del PAIS con los programas Mujer de Campo y Mujer Isleña, para los que el arraigo de su población meta era un objetivo fundamental.

El documento titulado *PAIS. Aspectos conceptuales metodológicos y operativos* es un voluminoso y detallado informe del estado y ejecución de programa a diciembre de 1999, cuando finalizaba la gestión Duhalde. Curiosamente en ese momento los objetivos del programa son nuevamente re-escritos, recibiendo una formulación más extensa y detallada que las veces anteriores, aunque no sustancialmente diferente (Véase la Tabla 15).

Los productos o prestaciones del programa eran dos formas de asistencia financiera: subsidios y subvenciones de capacitación. Los subsidios eran una suma de dinero que se otorgaba por única vez a un proyecto y que asumía tres formas diferentes según el destino que se diera al dinero: a) *subsidios de inversión* para adquisición de bienes de uso, b) *subsidios de evolución* para adquisición de materia prima, gastos de producción y comercialización o c) *subsidios de desarrollo integral* para la “adquisición de equipamiento comunitario, ampliación o reparación de bienes comunitarios” . De acuerdo a los entrevistados no había un monto máximo estipulado para estos subsidios, pero los de mayor monto alcanzaban los $30.000 o los $60.000. La mayoría era bastante menor que esas cifras.

Las *subvenciones de capacitación* eran un pago mensual de $250 que se hacía a cada uno de los integrantes de un proyecto durante un período de seis meses, a fin de que se capaciten y un pago de $400 mensuales al capacitador, por el mismo período. El capacitador era considerado también un “beneficiario” del programa, aunque calificado:

Además de la capacitación en el oficio específico se financiaban también capacitaciones “en organización grupal y comunitaria”, “en modelos de organización jurídica”, y “en gestión administrativa-contable” (ídem). La de “modelos de organización jurídica” estaba orientada a promover que los grupos se formalizaran baja la forma de cooperativas de trabajo, y generalmente estaba dirigida a los grupos constituidos por el programa Manos Bonaerenses. El CPM contaba con un equipo de profesionales especializado en acompañar a estos grupos en la realización de los trámites correspondientes.

La particularidad que tuvo el PAIS una vez que pasó a depender del CPM y más tarde el CPFyDH, fue su **articulación con el resto de los programas**:

> Este Programa se articula con el Plan Vida, Isla, Mujer de Campo, Manos Bonaerenses, Área de Integración al Discapacitado, Juventud y Autoconstrucción y Ayuda Mutua en forma directa, desarrollando instancias de trabajo común y vincular con los objetivos de cada uno de los Programas. Se puede observar esta vinculación y compromiso interprogramático que permiten una complementación efectiva de las actividades. (Ídem).

La modalidad de articulación consistía en que los proyectos productivos, de servicios, de capacitación o comunitarios, que involucraran a grupos de beneficiarios de la población meta de cualquiera de los programas del Consejo, eran considerados “grupos PAIS” y financiados con los fondos de este programa. En este sentido se ha dicho más arriba que el PAIS fue *la caja* de los

demás programas del Consejo, siempre que hubiera de por medio algún proyecto susceptible de ser incluido en su operatoria. Así, en un informe de lo realizado en 1996, se consignan un total de 512 proyectos, de los cuales 81 (15,8%) corresponden al programa Mujer de Campo y 72 (14%) al programa Mujer Isleña (ver Tabla 1).

Si se observa la Tabla 1 podrá notarse que la suma de todos los proyectos en cada rubro no coincide con el valor indicado como total, existiendo una diferencia que se ha consignado en la última fila. Lo mismo ocurre con a información sobre la cantidad de beneficiarios del programa que puede verse en la Tabla 2. Esta aparente incongruencia tiene su explicación en que los fondos del PAIS también fueron usados para abonar los ingresos de una categoría precarizada de empleados del organismo.

Tabla 1: Cantidad de proyectos PAIS por rubro y programa en 1996 (elaboración propia en base a "PAIS. Informe de 1996")

Rubros	PAIS	M.campo	M.isleña	Total
Alimentario	34	12	0	46
Agropecuario	83	14	9	106
Construcción y artesanías	77	29	37	143
Textiles	35	13	21	69
Servicios	52	13	5	70
Varios	18	0	0	18
SubTotal	**299**	**81**	**72**	**452**
Total	**348**	**88**	**76**	**512**
Diferencia	**49**	**7**	**4**	**60**

Tabla 2: Cantidad de beneficiarios del PAIS por rubro y programa en 1996 (elaboración propia en base a "PAIS. Informe de 1996")

Rubros	PAIS	M.campo	M.isleña	Total
Alimentario	304	86	0	390
Agropecuario	837	100	149	1086
Const y artes	766	285	448	1499
Textiles	334	91	307	732
Servicios	671	93	55	819
Varios	192	0	0	192
SubTotal	**3104**	**655**	**959**	**4718**
Total	**3708**	**724**	**1045**	**5477**
Diferencia	**604**	**69**	**86**	**759**

Se tomaban trabajadores, mayoritariamente profesionales, que no revistaban como tales sino como beneficiarios del PAIS, percibiendo una subvención de capacitación de $700, que se renovaba cada seis meses. En tal carácter carecían de obra social, aportes jubilatorios, salario familiar, cobertura de la ART (aseguradora de riesgos del trabajo), etc. ya que no tenían ni siquiera un contrato de locación de obra. Se los conocía como *subvencionados*. La mayor parte de ellos

finalmente ingresó a planta temporaria o permanente en diciembre de 1999, antes de que finalizara la gestión del Gobernador Duhalde, tras varios años de permanecer en la condición de subvencionados, realizando las mismas tareas que los trabajadores de planta, aunque con un ingreso menor y sin estabilidad ni beneficios sociales. Varios de los entrevistados para este estudio revistaron en esta condición-

En la Tabla 3 se puede ver que la cantidad de subvencionados existentes en noviembre de 1999 (757) coincide casi exactamente con la diferencia en la cantidad de beneficiarios del PAIS que se observa en la Tabla 2 (759). Es decir que un 14% de los beneficiarios del PAIS eran trabajadores precarizados del CPFyDH.

Tabla 3: Cantidad de subvencionados del PAIS que trabajaban como empleados del CPFyDH distribuidos por área de trabajo (Elaboración propia en base a "Estado actual del Programa PAIS [Noviembre de 1999]")

Áreas	Cantidad
Sede	429
ASOMA	35
Depósito 13 y 71	9
Casas de tránsito	3
Casa Solidaria	7
Depósito	8
Emergencia	109
IPE	5
Depósito Manos B.	7
Depósito 1 y 59	145
Total	**757**

También existían otro tipo de articulaciones. Así por ejemplo, el programa **Mujer Isleña** promovía y acompañaba la constitución de grupos de mujeres del delta bonaerense que fabricaban canastas y moisés en forma artesanal o grupos de tejedoras y costureras que producían ajuares: ropa de bebé, mantas y sábanas para el moisés, etc. Esos grupos se conformaban como proyectos **PAIS** y como tales recibían subsidios y subvenciones para sus integrantes, incluyendo al capacitador o capacitadora. Además recibían asesoramiento del programa **Manos Bonaerenses** para constituirse en cooperativa y comercializaban parte de su producción a través de los locales de venta que este programa tenía en la ciudad de Buenos Aires o en el Puerto de Frutos, cedido por la Municipalidad de Tigre. Otra parte de su producción era adquirida por el mismo CPFyDH para conformar los ajuares que el programa **Co-madres** entregaba a las embarazadas que conformaban su población destinataria, al momento de su alumbramiento.[12]

12 "Con respecto a la formalización de asociaciones y comercialización de los productos, cuyos índices son altos, se incentivó la creación de una cooperativa (Manos del Delta), que actualmente recibe y comercializa en su local del Puerto de Frutos, cedido por el Municipio de Tigre, la gran mayoría de la producción de los grupos de cestería y artesanías. También, parte de la producción es canalizada por los grupos a través de la Cooperativa Los Mimbreros (que también se articula con el Programa en lo que se refiere a la capacitación de los grupos y la provisión de materia prima), y el Programa Manos Bonaerenses, para el que se confeccionan moisés.

El rubro textil se desarrolló especialmente, tanto en tejido como en costura. En este rubro también se incentivó y logró la formación de tres cooperativas (Esperanza Isleña; Rosalú: y Unión de Labores Isleñas) que concentran y comercializan gran parte de la producción de los grupos. Aquí también se

Existió además una articulación con el programa de Emergencia Habitacional: este programa asistía a personas cuya vivienda había sido destruida por un incendio, inundación o temporal o que tenían un alto índice de hacinamiento y precisaban más habitaciones. "En Plan PAIS se armaron eh… bajo la figura de subvencionados, cuadrillas de operarios capaces de construir y de poner… agua caliente, fría, gas, de hacer obras, o de lo que se precisara" (Inf28).

Tabla 4: Cantidad y porcentaje de proyectos y de beneficiarios del PAIS en 1996 según programa (Elaboración propia en base a "PAIS. Informe de 1996")

	Cant. Proy.	% Proy.	Cant. Benef.	% Benef.
PAIS	299	58,4	3104	56,67
Mujer de campo	81	15,82	655	11,96
Mujer Isleña	72	14,06	959	17,51
Subvencionados	60	11,72	759	13,86
Total	512	100	5477	100

Estas cuadrillas constituían "proyectos" subvencionados por el PAIS y se encargaban de realizar por cuenta del CPM las reparaciones necesarias a las viviendas de la gente damnificada que solicitaba asistencia al programa de Emergencia Habitacional. Las mismas cuadrillas construían o reparaban las instalaciones de las fábricas que producían mercadería para el programa Manos Bonaerenses. Por último cabe mencionar entre las articulaciones, el asesoramiento que el personal del Programa Provincial de Microempresas brindaba al personal de PAIS en materia de evaluación de proyectos.

5.2.3. Presupuesto del PAIS

El libro del presupuesto de 1994 está extraviado, por lo que no se cuenta con información de ese año en la Dirección Provincial de Presupuesto. En 1995 y 1996 la publicación no detalla el presupuesto por programas. En base a la información presupuestaria disponible para los años restantes de la vida del PAIS se pueden diferenciar dos etapas. La primera es la que transcurrió desde sus orígenes hasta su traspaso al CPM (1989 a 1994). En ese período fue un programa principalmente alimentario. Dependió de la Subsecretaría de Acción Social (SSAS) del Ministerio de Acción Social (MAS) entre diciembre de 1989 y diciembre de 1991, y de la Subsecretaría de Organización Comunitaria (SSOC) del Ministerio de Salud y Acción Social (MSyAS) entre enero de 1992 y marzo de 1994.

En todo ese período su presupuesto fue alto en relación al presupuesto total de la Subsecretaría de la que dependía, lo cual es normal para todos los programas alimentarios desde 1989 hasta la actualidad. También fue grande su peso relativo en el presupuesto del MAS, no así en el del MSyAS, ya que éste equivalía a la suma del de dos Ministerios preexistentes: el de Salud y el de Acción Social (véase la Tabla 5).

En términos absolutos el presupuesto del PAIS se mantuvo prácticamente constante. Los datos directamente comparables son los de 1992 en adelante, cuando ya estaba vigente el Plan de convertibilidad. La información original para los años anteriores se encuentra en Australes. Para los fines comparativos se la ha dividido por 10.000, pero no ha sido ajustada por la inflación. Ello explica que los años 1991 y 1992 resulte levemente superior. El gran aumento de 1993 sólo es aparente, pues en el presupuesto de ese año el programa presupuestario PAIS incluyó a toda

articula con el Programa Manos Bonaerenses para la provisión de sábanas, mantas y conjuntos de vestuario para bebés" (Programa PAIS, 1995)

la Unidad Ejecutora Eva Perón, que comprendía también el programa de Comedores Escolares y el Materno Infantil, mientras que el PAIS en sentido estricto se restringía al programa de Comedores Multifamiliares (Véase la Tabla 6).

La segunda etapa del PAIS se extiende desde su incorporación al CPM en marzo de 1994 hasta el 2000 cuando desaparece para dar paso al PRODEL. Pero la información sobre su presupuesto sólo está disponible para el período 1997-2000, por las razones ya expresadas.

Tabla 5: Peso relativo del presupuesto del PAIS en el presupuesto de la Subsecretaría y del Ministerio del que dependió entre 1990 y 1993 (Elaboración propia en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Presupuesto)

Años	% de la Subsecretaría	% del Ministerio
1990	72,22	43,96
1991	74,11	28,73
1992	71,27	3,92
1993	91,26	9,73

Tabla 6: Presupuesto anual del PAIS desde 1990 hasta 2000. (Elaboración propia en base a datos de la Dirección Provincial de Presupuesto)

Año	Presupuesto en pesos
1990	18.240.000
1991	23.051.800
1992	21.614.700
1993	70.345.880
1994	s.d.*
1995	s.d.
1996	s.d.
1997	18.300.000
1998	18.300.000
1999	18.300.000
2000	15.300.000

* s.d.= sin datos

Para este período se ofrece información presupuestaria de otros programas del CPFyDH a los fines comparativos. La Tabla 7 muestra, en primer lugar, la importancia del PAIS como fuente de financiamiento para el resto de los programas del eje laboral, ya que su presupuesto representó entre un 50 y más de un 80% de los recursos del eje laboral en su conjunto. En segundo lugar, permite dimensionar el peso relativo de los programas del eje laboral en el organismo, en comparación con los del eje alimentario, conformados por el VIDA, UDI y SAE. [13] Los programas alimentarios siempre consumieron más de la mitad del presupuesto del organismo, mientras que los del eje laboral tuvieron un peso presupuestario mucho menor. Por otra parte se

13 Para ser más precisos habría que incluir también parte de ASODI, que entregaba alimentos secos. No se ha contabilizado aquí su presupuesto debido a que ASODI también incluía asistencia no alimentaria, como chapas y colchones, y porque a los fines comparativos la información suministrada resulta suficiente.

observa una relación aproximadamente inversa entre los montos relativos asignados a cada uno de estos dos conjuntos de programas: cuando se asignan proporcionalmente más recursos a los programas alimentarios el peso relativo de los programas del eje laboral se reduce (ver 145), por lo que cabe suponer que el presupuesto de uno crece a expensas del presupuesto del otro.

Tabla 7: Peso relativo de los programas del eje laboral y del eje alimentario en el presupuesto del CPFyDH entre 1997 y 2000 (Elaboración propia en base a información suministrada por la Dirección Provincial de Presupuesto)

Programas	1997	1998	1999	2000
PRG009 PAIS	10,12	7,9	10,04	3,85
PRG013 Barrios Bonaerenses[14]	n.c.*	5,57	s.d**	s.d**
PRG08 FAMILIA (Casa Solidaria[15] y Manos B.)	2,13	2,59	2,18	3,43
PRG012 MUJER (M isleña y M de campo)	0,02	0,08	0,12	0,05
Subtotal eje laboral[16]	**12,27**	**16,14**	**12,34**	**7,33**
PRG001 VIDA	7,85	8,89	7,24	42,14
PRG002 SAE	50,12	31,38	41,7	23,04
PRG002 UDI	5,71	11,65	12,07	8,18
Subtotal eje alimentario	**63,69**	**51,93**	**61**	**73,37**

* n.c.= no corresponde; ** s.d.= sin datos

5.3. Mujer de campo

Esta sección está basada en el análisis de tres entrevistas realizadas con el responsable del programa y de los siguientes documentos:

- El Informe *Programa Mujer del Campo. Comunidad y capacitación (1993-1997),* fechado el 10/11/1996.
- Informe *Programas en Ejecución. 1996*. Fechado el 10/03/1996.
- El folleto *Jornadas de la mujer del campo. Comunidad y capacitación*
- La versión completa del informe final *Participación y Organización comunitaria,* un grueso volumen realizado a fines de 1999, que incluye la cartilla del programa, su matriz de marco lógico, la historia detallada de sus intervenciones y una versión abreviada del mismo documento.

Para conocer las características de diseño del programa Mujer de campo véase la Tabla 18.

14 El 23 de junio de 1997 el Instituto Provincial del Empleo (IPE), del que dependía el programa Barrios Bonaerenses, es incorporado al CPFyDH, por lo que este programa pasa a depender del CPFyDH.

15 El programa Casa Solidaria no forma parte de los analizados en este trabajo. Su inclusión en esta tabla obedece a que formaba parte del mismo programa *presupuestario* que el Manos Bonaerenses, no siendo posible discriminar, a partir de la información disponible, la parte de presupuesto que correspondió exclusivamente a este último..

16 En el CPFyDH algunos programas afines se agrupaban bajo la responsabilidad de un mismo funcionario constituyendo *áreas o ejes*, cuya composición variaba con frecuencia con los cambios de funcionarios. La mayoría de los programas aquí descriptos pertenecieron en distintos momentos a un *área laboral o eje laboral.* Pero para mayor uniformidad, en este trabajo se denominará *eje laboral* del CPFyDH al conjunto de programas de este organismo que promovían emprendimientos productivos como mecanismo de generación de ingresos o de inserción laboral. Incluye a los programas Manos Bonaerenses, Mujer de Campo, Mujer Isleña, PAIS y Barrios Bonaerenses.

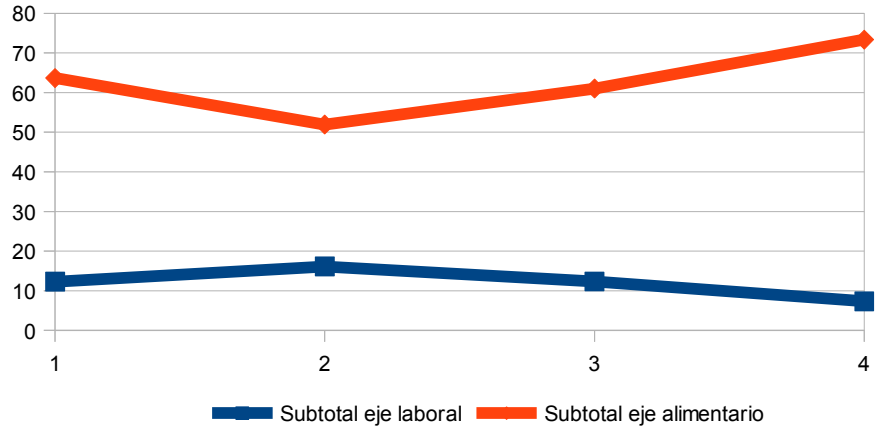


Ilustración 2: Comparación del peso relativo de los programas del eje laboral y del eje alimentario en el presupuesto del CPFyDH entre 1997 y 2000

5.3.1. Origen y justificación

La primera actividad del programa MC fue la realización del Primer Encuentro de la Mujer del Campo Bonaerense, los días 26 y 27 de marzo de 1993 en Sierra de la Ventana, del que participaron 249 personas,

> […] a fin de elaborar un diagnóstico que caracterizara la problemática de la mujer rural e impulsar su protagonismo y organización de sus demandas. Tomando en consideración las propuestas surgidas de dicho encuentro, diseñamos el Programa Mujer del Campo. (*Comunidad y capacitación. 1993-1997*).

Para organizar ese primer encuentro los profesionales del CPM se plantearon "¿cómo hacer para llegar a la mujer del campo, y a través de la mujer a toda la comunidad?". Decidieron hacerlo apoyándose en los Hogares Agrícolas de los que había una veintena distribuidos en toda la provincia.[17]

Supuestamente las mujeres del campo asistían al Hogar Agrícola para capacitarse en diversas tareas domésticas y actividades productivas rurales, por lo que los consideraron idóneos para basarse en ellos para hacer la convocatoria, del mismo modo que el programa Mujer Isleña se apoyó en las escuelas del Delta. En la práctica sólo resultaron útiles para esa primera convocatoria. En lo sucesivo "se hacía la cadena": las mujeres que ya habían participado en un encuentro o taller interesaban a otras, y se abandonó el trabajo con el Hogar Agrícola.

Un entrevistado aseguró que el programa se denominó originalmente Mujer Rural y posteriormente se desdobló en los Programas Mujer de Campo y Mujer Isleña. Ambos programas integraban el mismo programa presupuestario, el PRG012, y también dependían ambos de una misma área del organismo denominada “Particularidades regionales”.

---

17 Los Hogares agrícolas se crearon en la década de 1940 bajo la dependencia del MOP y en 1951 pasaron a depender del MAA. En 1958 la provincia creó los Centros Permanentes del Hogar Agrícola, continuación de los primeros. En 2009 fueron puestos bajo la jurisdicción de la Dirección General de Escuelas.

> Existen aún diecisiete centros Hogar agrícola funcionando en los siguientes partidos, la mayoría del centro y sur de la provincia: Las Flores, Ayacucho, Tornquist (Sierra de la ventana y Saldungaray), Nueve de Julio (en Doudignac y Quiroga), Salto, Lincoln (El triunfo), General Villegas (Bunge y Piedritas), González Chávez (De la Garma y G. Chávez), San Miguel del Monte (Abbott y Monte), Azul (Chillar y Azul), Moreno y Chivilcoy (Moquegua) (y uno en Bolívar que no funciona). (Gutiérrez, 2010, 18. Sobre la historia de los Hogares Agrícolas en la prov. de Bs. As. véase este artículo completo).

De aquel Primer Encuentro surgió un diagnóstico de la situación de la población destinataria que justifica la existencia del programa:

> aislamiento, por falta de buenos accesos viales y medios de transporte, carencia de un buen servicio para la atención de la salud y de infraestructura básica, imposibilidad de continuar con estudios secundarios en el lugar (Participación y Organización comunitaria 1993-1999).

Este panorama determina la migración de toda la familia parte de ella, en especial de los jóvenes, a la edad de iniciar estudios secundarios, frecuentemente de la madre, acompañando a los hijos. Cuando el padre queda solo trabajando en el campo a la migración y el desarraigo se suma la disgregación familiar, que frecuentemente es definitiva. La migración conduce al despoblamiento, en especial en la franja de 10 a 30 años, que suele estar ausente en las pequeñas localidades rurales.

5.3.2. Presupuesto

La información presupuestaria de los programas Mujer de Campo y Mujer Isleña es bien pobre, en particular debido a la ausencia de datos para los años correspondientes al CPM. Cabe recordar que no está disponible el presupuesto de 1994, y que los de 1995 y 1996 no tienen información discriminada por programa. Finalmente, porque ambos programas están agrupados bajo un único programa presupuestario, el PRG012, por lo que no es posible saber cuánto correspondió a cada uno.

La información disponible indica que al PRG012 fueron asignados $40.500 en 1997, $188.900 en 1998, $213.000 en 1999 y $210.000 en 2000. En términos relativos ello representó respectivamente 0,02%; 0,08%, 0,12% y 0,05% del presupuesto total del CPFyDH. Sin embargo, el PAIS era una fuente de financiamiento mucho más importante para ambos programas. Como referencia cabe mencionar que en el año 1996 el PAIS destinó sólo al Mujer Isleña $1.651.250 en subsidios y subvenciones. Mientras que, por otra parte, asignó al Mujer de Campo $1.171.750.

Los datos para años posteriores no son tan detallados pero todo sugiere que este nivel de aporte del PAIS se mantuvo: los montos mencionados en el párrafo anterior se distribuyeron entre 153 proyectos (datos al 31/12/1996). Un informe posterior del PAIS consigna su contribución a 386 proyectos de Mujer Isleña y Mujer de Campo al 30/10/1998. De allí se desprende que se financiaron 233 proyectos más entre principios de 1997 y Octubre de 1998. Un informe de junio de 1999 sugiere una caída abrupta en la contribución del PAIS en ese año.

5.4. Mujer isleña

Esta sección se basa en el análisis de cinco entrevistas a personal del programa, incluido el funcionario responsable, y en los siguientes documentos:

- *Programa Mujer Isleña (1998)*
- *Programa Mujer Isleña. Caracterización*
- Folleto *¿Qué es el Programa Mujer Isleña?*
- Folleto *Mujer Isleña*, del CPFy DH.
- Folleto *Taller "Trabajamos para quedarnos"*
- *Informe Programas en Ejecución. 1996*. Fechado el 10/03/1996.
- *Mujer isleña. Proyecto de diagnóstico. Borrador preliminar para discusión*.
- *Taller participativo de autoevaluación y planificación del programa mujer isleña del Consejo de la Familia y Desarrollo Humano.* Propuesta de taller.
- *Taller participativo de autoevaluación y planificación del Programa Mujer Isleña del*

Consejo de la Familia y Desarrollo Humano. Resultados (abril 1997).

- *Informe de las actividades desarrolladas por el Programa Mujer Isleña (1998).* Incluye la matriz de marco lógico del programa.
- Informe *Mujer isleña 1999*. Este informe constituye una compilación de tres documentos: "Informe Mujer Isleña", "Programa Mujer Isleña año 1999" y “Propuesta productivo-laboral en la región del delta bonaerense”.
- *Propuesta para el abordaje de la problemática isleña desde el CPFDH en esta nueva etapa de gestión*. Documento elaborado hacia entre de 1999 y principios de 2000 para la gestión de Ruckauf.

Los documentos de este programa presentan la particularidad de presentar numerosas instancias de reutilización de documentos previos. Ello significa que algunos fragmentos de extensión variable, se encuentran repetidos en uno o varios documentos. Para conocer las características de diseño del programa Mujer isleña véase la Tabla 18.

5.4.1. Origen y justificación

> El Programa Mujer Isleña surge en 1993, a partir de una percepción política de los responsables de la conducción del entonces Consejo Provincial de la Mujer al observar el fenómeno de la constante migración "forzada" de la población del Delta Bonaerense. Esta migración se produce a partir de la confluencia de múltiples factores, entre ellos, las inundaciones, la pérdida de las fuentes de trabajo tradicionales y las desventajas comparativas en cuanto al acceso a los servicios de satisfacción de necesidades básicas (dispersión y baja densidad poblacional). (*Mujer Isleña. Propuesta. Nueva etapa*).

Según el documento citado, esa dispersión determina un costo operativo mayor para la implementación de políticas sociales en la zona, por lo cual la población isleña quedaba excluida de muchos servicios sociales que entonces no se prestaban en el Delta. En otros casos el aislamiento geográfico dificultaba el aprovechamiento de los servicios existentes. Los documentos del programa expresan que la pérdida del trabajo conduce a la pérdida de la seguridad social y a la emigración. Ésta, a su turno produce el desarraigo, la pérdida de identidad y la desintegración familiar, culminando en una situación de vulnerabilidad social (véase la Ilustración 3).

El despoblamiento, al que también se calificaba de *éxodo rural,* se afirmaba sobre la base de la comparación de los censos 1980 y 1991. Según el primero la población isleña ascendía a catorce mil habitantes, mientras que once años después había descendido a diez mil (*Mujer Isleña. Proyecto de diagnóstico*). Por ello el programa se proponía impulsar “estrategias que permitan el desarrollo de las familias en su lugar de pertenencia” (Folleto *Mujer Isleña*). De todos los problemas identificados en el árbol de problemas de la Ilustración 3, el programa se propuso abordar tres grupos: “Los vinculados con la baja producción y el desempleo, la falta de organización comunitaria y los referidos a la cuestión habitacional” (*Taller participativo de autoevaluación... Resultados*). Sin embargo, el devenir mostró que:

> […] las primeras demandas, que eran de tipo comunitario, se tornaron casi en un 100% [debido] a la necesidad de cubrir la falta de posibilidades laborales. Esta demanda no se manifiesta sólo en el Programa, sino que es coincidente con la demanda nacional sobre la desocupación. Ante esto. el Consejo plantea planes para sostener la situación, a saber, el Programa País *(Programa Mujer Isleña).*

Así, el documento citado, concluye que el programa “está dirigido, precisamente, hacia la familia isleña, para tratar de superar el aislamiento y la falta de trabajo”.

5.4.2. Presupuesto

Mujer Isleña y Mujer de Campo conformaban un único programa presupuestario. La información relativa al presupuesto de ambos programas ha sido expuesta en el apartado 5.3.2.

Presupuesto. La información recabada en las entrevistas concuerda aproximadamente con la obtenida de la Dirección Provincial de Presupuesto.

> En realidad yo después una vez conté por iniciativa propia cuánto se había invertido en becas y en proyectos y todo. Creo que había sido 2 millones en dos años. Creo que para el Ministerio eran 500 millones, que no es mucho. (Inf17).
>
> "Teníamos también una... una disposición importante de... de medios para... para el trabajo, por ejemplo se alquilaban lanchas para el traslado, no había ningún tipo problema, todo obviamente, en el contexto de los préstamos del BID. Era... subvención, "¿qué hace falta?, lo tenemos en diez días" (Inf17).

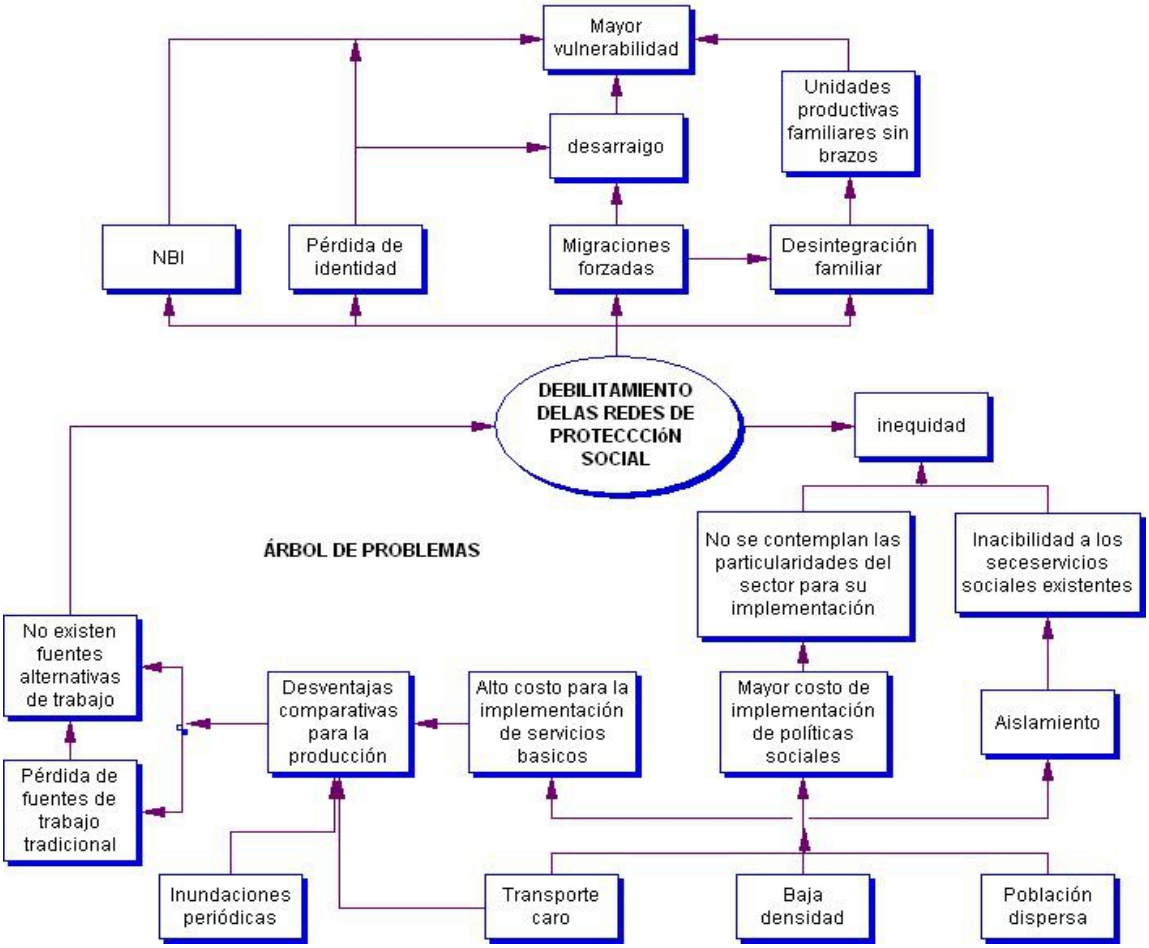


Ilustración 3: Árbol de problemas de la población meta del programa Mujer Isleña, elaborado por su personal en un taller de planificación con la asistencia de un consultor, con vistas a la elaboración de la matriz de marco lógico del programa

5.5. Programa Provincial de Microempresas

No ha sido posible localizar ningún documento elaborado por el Programa Provincial de Microempresas. Los documentos consultados son documentos del CPM y del CPFyDH que hacen referencia a todos sus programas:

- Folleto *Programas 1993*
- Informe *Programas en ejecución 1996*
- Folleto *La política social. 1997*

También se ha entrevistado a cinco personas que trabajaron en él, entre ellos un ex-

coordinador[18] y dos funcionarios a cargo, uno por el CPM, que también pasó por el Instituto Provincial de Empleo (IPE) y otro del Ministerio de Producción. Además se ha consultado a otro funcionario del Ministerio de Producción que supuestamente participó en su diseño, pero tampoco conserva en su poder ningún documento. Para conocer las características de diseño del Programa Provincial de Microempresas véase la Tabla 19.

5.5.1. Origen y justificación

El Programa Provincial de Microempresas fue el primer programa productivo que tuvo el CPM, pero no ha sido posible documentar su origen. Fue una operatoria gestada en 1992, de la que participaron cuatro organismos: El Instituto Provincial de Empleo, que dependía del Ministerio de la Producción, el Ministerio de Asuntos Agrarios, el Consejo Provincial de la Mujer y el Banco Provincia. Aunque era una operatoria única, en el CPM se le denominaba "Mujer microempresaria bonaerense", "Mujer microempresaria" o simplemente "Microempresas".

Dos entrevistados afirmaron que se trataba de un sub-programa de Manos Bonaerenses o que “pertenecía” a Manos Bonaerenses. Es posible que haya sido así en el sentido de la dependencia jerárquica, ya que el mismo funcionario estaba a cargo de Manos Bonaerenses y Mujer Microempresaria, el geólogo Andrés Maldonado.[19] Pero esto no era así en su funcionamiento, pues el PPM era llevado adelante por varios organismos provinciales, mientras que Manos Bonaerenses sólo estaba en el Consejo de la Mujer. Además el programa de microempresas es anterior al mismo Manos Bonaerenses.

> Eh, lo primero que hizo el Consejo [en lo] Productivo, el Consejo Provincial de la Mujer fue (productivo estamos hablando, ¿no?), fue sumarse a la pata femenina, de un programa que se llamaba en aquella época Programa Provincial de Microempresas. Que tenía tres patas. […] Ese fue el primer programa productivo. Que el... el ministerio después (x) el… Consejo tenía otra serie de programas que fueron naciendo y que siempre tenían después (x) se les daba préstamos de Microempresa para que tuvieran una pata productiva, pero en realidad, el primero fue el Microempresas. (*Inf07*).

> […] primero estaba Microempresas, que lo transformaron después en Manos… (Inf11)

El folleto titulado *Programas 1993* enumera todos los programas que tenía el CPM ese año: Mujer Isleña, Mujer del campo, Mujer microempresaria, Casa Solidaria, Co-Madres, Trabajadoras Vecinales y Violencia Familiar. No menciona a Manos Bonaerenses. A continuación describe en una o dos líneas cada programa y sobre el de microempresas dice:

> **Mujer microempresaria bonaerense:** Destinado a generar ocupación productiva a mujeres que posean un proyecto microempresarial viable. Fortaleciendo las iniciativas a través de apoyo financiero y capacitación.

No fue posible dar con un decreto o resolución de creación y ninguna de las personas entrevistadas o consultadas recuerda que lo haya habido. Creen todo lo contrario, que jamás existió tal acto administrativo. Todas las búsquedas conducen a la ley provincial de microempresas 11936 que fue sancionada el 27/02/1997, cuando el CPM ya no participaba de esa operatoria, por lo que esta fecha puede tomarse en realidad como la de su finalización.

Incluso el decreto 4582/98, que reglamenta dicha ley, en su último artículo deroga por sustituirlos, el decreto 799/89 y la resolución 011/89, que se refieren al Registro de Pequeñas Unidades Productivas (PUP), que llevaba el IPE durante el gobierno del Dr. Antonio Cafiero, lo que da cuenta de que no hubo entre medio ninguna otra operatoria. Sin embargo es precisamente durante ese período intermedio que se desarrolló el PPM que se describe en esta sección.

En cuanto al **presupuesto** del PPM al parecer no existe documentación alguna, lo que no

---

18 La función de “coordinador” no existe en la estructura orgánico-funcional. Es un rol informal usualmente desempeñado por un empleado de planta de confianza para la gestión de turno y equivale aproximadamente al cargo formal de jefe de departamento.

19 Por debajo de Maldonado, cada programa tenía su coordinador.

es de extrañar, dado que al no tener existencia formal no puede ser objeto de asignación presupuestaria. Lo que está claro es que los créditos, su principal producto, los otorgaba el Banco Provincia, el que también financiaba las capacitaciones obligatorias.

5.6. Manos Bonaerenses

Las fuentes de información consultadas sobre el programa Manos Bonaerenses son las siguientes:

Documentos del Consejo Provincial de la Mujer y del CPFyDH:

- Folleto *Manos Bonaerenses. La producción en buenas manos.*
- Cartilla *Manos Bonaerenses*
- Documento *Programa Manos Bonaerenses* y Anexo con cuadros.
- *Red de intercambio comercial.*
- Folleto *Polos productivos*
- Informe *Programas en ejecución 1996*
- *Modelo de gerenciamiento social de la Provincia de Buenos Aires.*
- Folleto *La política social. 1997*
- Informe de avance *Reconversión de las cooperativas y emprendimientos asociativos del ex programa manos bonaerenses* (Enero 2002).

Libros y publicaciones:

- Síntesis de: "Capital social, economía solidaria y desarrollo territorial sostenible: el caso de las mujeres de la Federación de Cooperativas de Trabajo Textiles del Sudeste (FECOSUD), Argentina" (2004). IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).

Por otra parte se efectuaron 5 entrevistas a personas que trabajaron en el programa, incluyendo a su director. Para conocer las características de diseño del programa Manos Bonaerenses véase la Tabla 19.

5.6.1. Origen y justificación

Sin ofrecer un diagnóstico pormenorizado de la situación social o del mercado laboral en la Provincia de Buenos Aires, los documentos del Consejo sobre el Manos Bonaerenses parten del reconocimiento del problema del desempleo como una realidad sobre la que hay que hacer algo.

> El fomento al empleo es una preocupación permanente de este Consejo que no escapa de la realidad de nuestro país. De allí es que surgió la necesidad de crear un programa que abordara exclusivamente este problema. (Anexo del Documento *Programa Manos Bonaerenses*).

Los orígenes del Manos son remitidos al análisis de unas encuestas administradas a las mujeres que recibieron créditos del Banco Provincia a través del Programa Provincial de Microempresas, en 1993 y 1994. Los datos destacados son dos: que “casi el 70% facturaban menos de $1.000” por lo que su margen de ganancia se encontraba por debajo del nivel de reproducción simple, y que la gran mayoría de ese 70% pertenece al rubro textil. La siguiente premisa de esta argumentación introduce al poder de compra del Estado:

> Como el Estado Provincial compra cantidades considerables de ropa, guardapolvos, ropa de cama para hospitales, uniformes para la Policía Bonaerense, etc., eso origina un gasto que en realidad hay que verlo como una potencial mano de obra que se puede generar en toda la Provincia de Buenos Aires. (Anexo del Documento *Programa Manos Bonaerenses*).

El círculo se cierra con la idea de que el Estado provincial adquiera las prendas que necesita a ese sector microempresarial. Así nació Manos Bonaerenses.

> Entonces, como la mayoría de las microempresas familiares pertenecían al rubro textil, se pensó en convertirlas en proveedoras del estado. En 1994, después, de haber regularizado su situación impositiva, se les entregó materia prima para la confección de los buzos, pantalones y remeras para los alumnos por el Plan PIBES, de la Dirección General de Educación y Cultura [...].Tras la entrega de las prendas, las mujeres facturaron al estado y así cobraron su trabajo (Cartilla M.B.).

Básicamente el mismo relato refirió el director del programa al ser entrevistado, corroborando además la mayor antigüedad del PPM con respecto al Manos Bonaerenses. Tras mencionar los datos sobre el gran porcentaje de emprendimientos textiles de mujeres en el PPM afirmó:

> Nosotros empezamos a trabajar con el Programa Provincial de Microempresas, que yo me hice cargo de la dirección en el 93. […] Entonces, bueno, empezamos a ver de que el tema textil era un problema bastante grave. Que se iba agravando a medida que, que iban avanzando los años por el tema de la importación y todo lo demás. Entonces ahí es donde nosotros empezamos a pensar en un programa de cómo trabajar con ese sector, el sector textil. Entonces ahí aparece el programa [...] Manos Bonaerenses. (Inf09).

La gran cantidad de emprendimientos textiles bajo programa se explicaba en parte por el cierre de varias fábricas grandes de ese rubro en el interior de la provincia, como la de Gatic S.A. y Cattorini en el distrito de Las Flores, que confeccionaban equipos deportivos y camisas respectivamente, o la fábrica de indumentaria UFO ubicada en el distrito de Benito Juárez.

5.6.2. Presupuesto

El presupuesto del programa Manos Bonaerenses resulta el más difícil de estimar. En primer lugar está la ausencia de datos ya mencionada que comparte con todos los programas del CPM para los años 1994 a 1996 en cuanto a la información proveniente de la Dirección Provincial de Presupuesto (Véase la sección 5.2.3. Presupuesto del PAIS). Por otra parte, para los años de los que sí hay información, esta figura agrupada con la correspondiente al programa Casa Solidaria, con el que constituían un único programa presupuestario, el PRG08 FAMILIA, siendo imposible saber cuánto cabe imputar a cada uno (véase Tabla 8).

Tabla 8: Presupuesto del PRG08 FAMILIA entre 1997 y 2000 y porcentaje en relación al presupuesto total del CPFyDH. (Elaboración propia en base a información de la Dirección Provincial de Presupuesto. En pesos)

Presupuesto	1997	1998	1999	2000
PRG08 FAMILIA (Casa Solidaria + Manos Bonaerenses)	3.851.000	6.000.000	3.977.100	13.600.000
CPFyDH	180.795.316	231.700.700	182.299.000	397.080.000
%	2,13	2,59	2,18	3,43

Adicionalmente hay que considerar el financiamiento suministrado por el programa PAIS al Manos Bonaerenses. Según el informe *Programa PAIS. Aspectos conceptuales, metodológicos y operativos (1999)*, se sabe que el Manos recibió del PAIS en concepto de subsidios $4.000 en 1995 y $3.000 en 1996 y nada en los años siguientes. Este informe no da cuenta de los años anteriores a 1995. Es un monto ínfimo, realmente.

Más importante debe de haber sido el aporte del PAIS en concepto de subvenciones, pero nuevamente resulta imposible estimar el monto exacto con la información disponible. Los informes del PAIS detallan el gasto semestral en subvenciones según distrito, según zona (PAIS Norte y PAIS Sur) y según programa. Pero sólo informa de lo transferido a los programas Mujer de Campo

y Mujer Isleña. Se recordará según se expuso en las secciones anteriores, que la articulación de los programas del CPFyDH era tal que Mujer Isleña y Mujer de Campo conformaban los grupos de beneficiarios de proyectos productivos, el PAIS aportaba las subvenciones y subsidios y el Manos Bonaerenses constituía a esos grupos en cooperativas para poder convertirlos en proveedores del Estado y así adquirir su producción.

De modo que muchas cooperativas de Manos Bonaerenses estaban conformadas por beneficiarios de Mujer de Campo o de Mujer Isleña. Por tal motivo son éstos los programas a los que se atribuye la transferencia de fondos en los informes del PAIS y no a Manos Bonaerenses. En el año 1996 el PAIS destinó casi $5.000.000 en subvenciones a estos programas Sin embargo no todos esos beneficiarios con subvenciones del PAIS trabajaban en cooperativas del Manos Bonaerenses y los informes disponibles no consignan esa información.

5.7. PRODEL

Las fuentes para la descripción de este programa fueron 15 documentos, entre los que se cuentan su *Manual de Normas y Procedimientos*, su *Reglamento Operativo*, un *Resumen Ejecutivo*, dos presentaciones de diapositivas que se utilizaban para presentar el programa, un informe para el BID, un *Informe de la Reconversión del Programa Manos Bonaerenses*, publicaciones de sus responsables (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003; Foti Laxalde y Caracciolo Basco, 2004a y 2004b) y varias cartillas del programa. En cuanto a las entrevistas, se efectuaron 16 entrevistas a personas que se desempeñaron en las distintas áreas de este programa o articularon con él, incluyendo funcionarios y trabajadores con distintos grados y tipos de responsabilidad. Para conocer las características de diseño del PRODEL véanse las tablas 16 y 20.

5.7.1. Origen y justificación

EL PRODEL (Programa de Desarrollo Local Integrado[20]) fue creado formalmente el 19 de mayo de 2000 por resolución nº 696 del CPFyDH, a comienzos de la gestión Ruckauf. Se formó a partir de la unificación de los anteriores programas de su tipo: Manos Bonaerenses, Mujer Isleña, Mujer de Campo, PAIS y Consejos Barriales[21]. Fue el primer programa del organismo que llevó en su nombre la expresión “desarrollo local”. La situación social que justifica su creación y un esbozo de su filosofía es presentada en estos términos al comienzo del *Manual de Normas y Procedimientos:*

> La transformación producida en la provincia de Buenos Aires a consecuencia de las políticas recesivas de los últimos años, ha impactado en vastos y variados grupos de población, sometiéndolos a la exclusión de bienes y servicios básicos y provocando a su vez un aislamiento que acentúa la desintegración de redes sociales. En este contexto amplias capas de la sociedad ven cada vez más amenazadas y comprometidos sus derechos sociales.
>
> A partir de ello no quedan muchas opciones o alternativas para revertir estructuralmente dicha situación. O se continúa con los viejos estilos de políticas sociales, apoyados esencialmente en lo asistencial, que perpetúan el ciclo de pobreza sin perspectiva de desarrollo para las comunidades; o se apunta a la integración y fortalecimiento del capital social, generando una trama de relaciones que vincule a los distintos actores, convirtiéndolos en un recurso vital para la implementación de Proyectos de Desarrollo Local. La no intervención en este sentido,

20 La palabra “integrado” sólo aparece en la resolución de creación. En todos los demás documentos el programa se denomina *Programa de Desarrollo Local* o simplemente *PRODEL*.

21 La unificación de todos los programas “productivos” en un único programa de “desarrollo local” ya se había iniciado en la segunda mitad de 1999, antes del cambio de gestión. Un consultor entrevistado que realizó su trabajo para el BID en el Consejo en 1999 durante la gestión Duhalde, recordaba que ese proceso ya estaba en marcha en esa época e incluso que ya se lo denominaba PRODEL (Inf40). Un trabajador de planta recordó que el PRODEL “se armó en el 99 y se largó en el 2000. Y estuvo el 2000 y 2001” (Inf05).

acentuaría los déficit señalados, apartando cada vez más, unos ciudadanos de otros.

Se refiere evidentemente a los efectos negativos de las políticas de ajuste estructural que se venían implementando desde comienzos de los años noventa. Las privatizaciones de empresas públicas realizadas en el marco de la Reforma del Estado y la pronunciada reducción de la protección laboral condujeron a un creciente desempleo y pérdida o disminución de ingresos. La tasa de desocupación y la cantidad de familias bajo la línea de pobreza venían aumentando en forma sostenida desde 1998 y siguieron haciéndolo hasta 2002 (véase la Ilustración 11).

En cuanto a su **marco conceptual** se destacan la nociones de *capital social, gestión asociada* y *desarrollo local*. El mismo fue expuesto extensamente por sus máximos responsables en los trabajos ya mencionados y en varios documentos del programa, y será analizado en el capítulo 9. Considerando como su fecha de nacimiento el de la resolución que le dio origen (19/05/2000) y como fecha finalización la de disolución del CPFyDH (15/02/2002), el PRODEL tuvo en total una duración de 637 días, o 1 año, 8 meses y 27 días.

5.7.2. Presupuesto

El PRODEL comenzó a funcionar ya entrado el 2000, por lo que no existía cuando se formuló el presupuesto de ese año. En consecuencia, para el 2000 su presupuesto fue la sumatoria del previsto para el conjunto de programas de cuya unificación surgió. A saber: los programas presupuestarios PRG12 MUJER (que incluía Mujr de campo y Mujer Isleña), PRG 8 FAMILIA (Casa Solidaria y Manos Bonaerenses) y PRG 9 PAIS. Esta sumatoria asciende a $29.110.000, lo que representó 7,33% del presupuesto total del CPFyDH, y 10% de lo que fue asignado al eje alimentario (que contaba con el 73,37% del presupuesto del organismo).

En 2001 ya figuró en el presupuesto como “PRG004 Organización y Desarrollo Local (PRODEL)” y se le asignaron $10.000.000, que representaron 2,61% del presupuesto total del organismo. En comparación, el eje alimentario contó con el 83,71% del presupuesto total. Esta asignación da cuenta de una mayor prioridad del problema alimentario, como consecuencia de la recesión económica y el crecimiento de la pobreza (véase la Ilustración 12). Según una de las funcionarias a cargo del programa, en los casi dos años de vida del PRODEL la ejecución presupuestaria no superó los tres millones de pesos.

En 2002 el programa presupuestario “PRG-0015 - ORGANIZACIÓN Y DESARROLLO LOCAL (PRODEL)” recibió $1.400.000 (0.42% del presupuesto del CPFyDH). Pero según el informe de lo efectivamente ejecutado el PRODEL gastó poco más de la mitad del monto que le fue asignado: $73.000, que representaron 0,02% del total del presupuesto ejecutado por el CPFyDH en ese año. Una ejecución tan baja es compatible con los escasos dos meses que duró el programa en ese año. En comparación, lo ejecutado por el eje alimentario representó el 91,47% del total.

Estos datos no deben sorprender si se recuerda que el momento álgido de la crisis fue en diciembre de 2001, que la pobreza creció desde 32,7% en mayo de 2001 a 35,4% en octubre del mismo año, y a 49,7% en mayo de 2002, para alcanzar el pico máximo de 54,3% en octubre de 2002. Vale decir, que tuvo un crecimiento de 66% entre mayo de 2001 y octubre de 2002, mientras que la desocupación en el mismo período tuvo un incremento de 5,8%, pasando de 17,2% a 18,2% (véase la Ilustración 11).

Se constata, entonces, que el incremento de la pobreza está asociado al hambre y considerado como una situación de emergencia, determinando en el corto plazo, una mayor asignación de recursos a los programas alimentarios. En esta situación el peso relativo del presupuesto de los programas analizados en este trabajo disminuye, pudiendo incluso disminuir su asignación presupuestaria en términos absolutos, debido a que están destinados a enfrentar la desocupación, que es considerada un problema menos urgente, abordable en el mediano o largo plazo.

5.8. PUEBLO

El programa PUEBLO (Programa Unificado de Estrategias Bonaerenses para La Organización) prácticamente no llegó a implementarse, pero se completó su diseño y, paradójicamente, es uno de los pocos que fue creado por decreto del gobernador. Tampoco fue exclusivamente un programa de promoción de emprendimientos productivos, sino una estrategia integral de articulación de distintas acciones dispersas, en un momento caracterizado como de emergencia social extrema. Entre esas acciones también contemplaba proyectos productivos.

Esta sección se basa en el análisis del decreto 1907/01, que crea el programa PUEBLO. El mismo incluye como anexo su Manual Operativo, al que se hará referencia en forma abreviada como *MO*. Además se entrevistó individualmente a cada una de las cuatro personas que lo diseñaron y trabajaron en él, incluyendo al funcionario responsable. Para conocer las características de diseño del PUEBLO véase la Tabla 20.

5.8.1. Origen y justificación

El PUEBLO comenzó a pensarse a fines de abril de 2001 y antes de tres meses, el 11/07/2001 se promulgó el decreto que formalizó su creación. Esta celeridad es parte constitutiva de la historia del PUEBLO, que nació impulsado y signado por la emergencia. Entre octubre de 2000 y mayo de 2001 el porcentaje de personas bajo la línea de pobreza en aglomerado del Gran Buenos Aires pasó de 28,9 a 32,7. La indigencia subió de %7,7 a %10,3 de la población. La tasa de desocupación trepó de %14,7 a %17,2. Un vistazo a los titulares de los diarios de del mes de abril de 2001 ofrece un panorama de crisis económica y social, aun cuando no se producían estallidos todavía. Por ejemplo:

> Se lanza un plan para reactivar y crear empleo. Empezarán con seis sectores que están en emergencia · Son los que fabrican máquinas, autopartes, calzado, telas, ropa y papel ·(Clarín, 1/04)
>
> Fuerte caída de la recaudación en marzo. EL NIVEL DE INGRESOS MAS BAJO DE LOS ULTIMOS TRES AÑOS (Clarín, 2/04)
>
> CONSECUENCIAS DE LA DESACELERACION DE LA ECONOMIA. Crece la demanda de abogados expertos en quiebras (Clarín, 3/04)
>
> UN AVISO OFRECIA 400 PUESTOS DE TRABAJO PARA EL FUTURO HOTEL HYATT DE MENDOZA. Tres mil personas hicieron cola para obtener un empleo (Clarín, 4/04).
>
> PRIMER ENCUENTRO CON DE LA RUA. El Papa pidió más equidad social en la Argentina. Lo hizo en una nota que le dio al Presidente · Reclamó una "mejor distribución de los recursos con que cuenta el país" (Clarín, 6/04).
>
> En los mercados consideran que la Argentina tiene tres semanas para evitar caer en cesación de pagos. Domingo Cavallo aprovechó esta situación para presionar sobre la dirigencia política para obtener su paquete de medidas y superpoderes (Cash, 8/04).
>
> HOY FIRMAN EL ACUERDO. Cavallo pacta con Ruckauf una ayuda a Buenos Aires (Clarín, 10/04).
>
> LA SITUACION LABORAL: ENCUESTA DEL INDEC PARA TODO EL PAIS. Uno de cada tres hogares ya es sostenido por una mujer (Clarín, 10/04).
>
> CIFRAS OFICIALES. El 38,6% de los empleados del país está trabajando en negro. Son 3,4 millones de personas que no son registrados por sus patrones (Clarín, 11/04).

Sería largo citar los titulares de todo el mes. Siguieron un plan de ajuste, un impuestazo, acuerdos con el FMI por U$S20.000 millones que condujeron a un canje de deuda externa, temores de corridas bancarias, subas y bajas del riesgo país y de la bolsa (“Sólo Nigeria y Ecuador tienen un riesgo país superior al de la Argentina” Clarín, 24/04), reclamos de los obispos por mayor equidad social, generalización del IVA, recortes presupuestarios, etc.

La situación interna del CPFyDH también era tensa. Su Presidenta Honoraria había renunciado meses atrás desbordada por la crisis. La creación de las Regiones había desarticulado varios programas. La creación del PRODEL a partir de la unificación de todos los programas productivos sumado al alegado maltrato seguido de alejamiento de varios ex-funcionarios y trabajadores con algún grado de responsabilidad y al deterioro de la situación salarial logró enemistar a muchos trabajadores del CPFyDH con su conducción.

> Ese programa en realidad fue un intento desesperado de Patricia Jorge. Ese momento era un momento del país muy difícil y también un momento político muy difícil, ¿no?. Era el momento de la mano dura, era el momento de... ¿viste?. Entonces este... en ese momento Patricia lo que hizo fue... fue decir: “no desaprovechemos todo lo que hay armado en el territorio, inventemos algo que... que lo rescate y que lo sostenga en el mientras tanto”, y... inventó el Programa Pueblo, que era tomar todos los que estaban subvencionadas con el programa Barrios y que querían hacer algo productivo y ponerle financiamiento desde el Ministerio para comprar algún equipamiento y algo que sostuviera a esos grupos. Y con ese camuflaje sostener los grupos, digamos, las organizaciones y las redes que ya estaban armadas ¿viste?. (Inf06).

En equipo reducido liderado por la Lic. Jorge condujo una serie de talleres con el personal que se desempeñaba en las Regiones a los fines de contar con un diagnóstico territorial, identificar “estrategias de acción interprogramática para lograr mayor integralidad y eficacia [y] superadoras de la acción asistencial o de emergencia, que promuevan formas de organización comunitaria” *(Taller II – 7/05/2001*). La intención era encontrar una operatoria ágil, abierta y flexible (“no enlatada”) que permitiera optimizar los programas y recursos ya existentes, produciendo sinergias y generando “organización popular”. Uno de los frutos de ese trabajo fue el *Manual Operativo* y el texto del decreto 1907/01.

> El proceso de desintegración fue lo que nos, este… nos movilizó esencialmente, más allá de los aspectos asistenciales que este programa proponía [...]. Que, lógicamente, no es sólo la alimentación, pero el deterioro que produce y el deterioro de la inmoralidad de lo que hay que hacer para conseguir el alimento. Eso nos este… nos movilizaba, esencialmente, y lo creíamos como un… activo, digamos, eh... núcleo, un núcleo en permanente actividad desintegradora. Desintegradora. (Inf35).

El mismo *Manual Operativo* ofrecía el siguiente diagnóstico de la situación que le dio origen:

> Con más de 30 meses de recesión, altas tasas de desocupación y todas las secuelas de exclusión social y marginación imaginables, la crisis social se ha instalado en la Provincia de Buenos Aires. Por tal razón, el Estado Provincial, asumiendo el rol de conducir estratégicamente esta situación de emergencia ha decidido redoblar los esfuerzos en pos de la concreción de un programa de estrategias y acciones que unifica, por primera vez en un proyecto interjurisdiccional, los esfuerzos del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano y del Ministerio de Trabajo. (*MO*).

Bajo el subtitulo "Para pensar una política social de emergencia" el *Manual Operativo* caracteriza la situación vigente como de "emergencia social", recordando que "En casi todos los casos se asocia "emergencia" con una definición que compromete la subsistencia física misma de las personas ante el peligro de catástrofes naturales o artificiales", por lo que en tales situaciones la responsabilidad del Estado es grande, la asistencia debe llegar en forma "inmediata" y sus destinatarios ya no son "beneficiarios, usuarios o protagonistas" sino simplemente "damnificados", entendidos como "sujetos de necesidades extremas". El *MO* atribuye el origen de esta emergencia grave a las consecuencias de "los procesos económicos nacionales vigentes".

> La profundidad de los flagelos propios de la exclusión social se agudiza con la recesión económica, el desempleo y la falta de esperanzas de miles de bonaerenses que están por debajo de la "línea de pobreza", por debajo del "NBI", por debajo de todos los indicadores que considerábamos útiles hasta el presente. (*MO*).

El decreto 1907/01, por su parte, en sus considerandos caracterizaba al momento como una "profunda crisis económico social". Otorgaba carácter prioritario a las acciones destinadas a promover "la organización libre del pueblo". Y aseguraba "que, en el marco de tal objetivo, es necesario impulsar y apoyar emprendimientos como respuesta al desempleo y a las nuevas

formas de desarrollo local". Finalmente consideraba:

> Que atento la situación de emergencia laboral declarada por el Decreto 1.862/97 y ratificada por la Ley 11.983, es necesario adaptar e implementar nuevos planes y programas destinados a morigerar los índices de desempleo en las franjas de pobreza emergente (*Decreto 1907/01*).

El diagnóstico incluía el siguiente perfil de los sujetos damnificados por la emergencia:

- están subalimentados y en procesos de desintegración psicosocial
- tienen alta exposición a situaciones de violencia social
- presentan un escaso grado de organización o integración a entidades barriales o populares
- no son objeto de casi ninguna de las asistencias sociales del Estado y en algunos casos hasta han perdido la capacidad de demanda y de casi todo ejercicio de ciudadanía.
- están desocupados desde hace más de un año o tienen ocupaciones temporarias, precarias y/o riesgosas.
- viven en condiciones de precariedad habitacional (en algunos casos sin vivienda) en barrios empobrecidos, asentamientos o villas de constitución reciente
- carecen, en la mayoría de los casos, de instrucción escolar mínima y tienen más de cuatro hijos. (*Manual Operativo*).

No es mucho más lo que se puede contar del programa PUEBLO. Se tuvo acceso a un listado de 61 proyectos aprobados, por un monto total cercano a los $200.000 que fue generado el 15/03/2002. Pero ninguno llegó a financiarse. A falta de otro indicio cabe considerar a ésta como su fecha de finalización, aunque bien puede tomarse también la de la transformación del CPFyDH en MDHyT un mes antes, el 08/02/2002. La duración formal del PUEBLO fue, entonces, de 6 meses y 28 días y su duración informal de casi 11 meses.

5.8.2. Presupuesto

Dada su corta vida el programa PUEBLO no llegó a contar con una asignación presupuestaria propia. Pero dado su carácter de articulador de las diversas operatorias existentes, su presupuesto incluía el de los demás programas. Según un relevamiento registrado en un documento del 23/05/2001 que lleva por título *Presupuesto comprometido – disponible para la operatoria de emergencia* se computaban como “disponibles” $5.200.000 más 2.800.000 kgs. de alimentos provenientes de los programas de Acción Social Directa (ASODI), Emergencia Habitacional y PRODEL. Este último ya tenía “comprometidos” otros $5.827.000.

Ilustración 4: Logo del programa PUEBLO

5.9. Programa Pcial. de Economía Social (Banca Social)

Esta sección está basada en el análisis de los siguientes documentos

- *Lineamientos básicos para una propuesta de crédito social en la Provincia de Buenos Aires* (10/04/2002)

- *Acta acuerdo con la Fundación Banco Provincia* (22/04/2002)
- *Operatorias a proponer a la Fundación Banco Provincia* (22/04/2002)
- *Algunos comentarios acerca de los "Lineamientos básicos para una propuesta de crédito social en la provincia de Buenos Aires"* (14/05/2002)
- *Convenio con la Fundación Banco Provincia* (30/05/2002)
- Apuntes de reuniones de coordinadores de la Dirección Provincial de Planificación para el Desarrollo Local y Regional (19 y 20/06/2002)
- *Manual de Normas y Procedimientos del Programa de Crédito Social Local* (27/06/2002)
- *Manual de la Banca Social* (12/12/2003)
- Decreto 3057/02, de creación del Programa de Economía Social (13/12/2002)
- *Documento de la Red de apoyo a las Economías Populares*
- *Banca social Documento único* (21/03/2003)
- Documento de la Dirección Pcial. de Planificación para el Desarrollo Local y Regional. *Directrices y componentes* (30/03/2004)
- Folleto *Banca social para mujeres emprendedoras de la Provincia de Buenos Aires*
- *Banca Social para Mujeres Emprendedoras de la Provincia de Buenos Aires*, (fechado entre el 27/06/2005 y el 03/07/2005
- Matriz de planificación de la consultoría para diseño de la Banca Social para mujeres emprendedoras.
- Informe síntesis del relevamiento de créditos otorgados a mujeres (24/06/2005)

Se realizaron también 8 entrevistas a diferentes personas que trabajan o trabajaron en el programa y a dos ex-Directores Provinciales que estuvieron a cargo del mismo. Para conocer las características de diseño del programa de Banca Social véase la Tabla 21.

5.9.1. Origen y justificación

El Programa Provincial de Economía Social, más conocido como el programa de Banca Social, comenzó a ser elaborado apenas asumió la gestión encabezada por el Lic. Mariano West al frente del organismo recién convertido en Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo. La situación era de una profunda crisis económica y social en la Provincia y en la Nación. Brevemente cabe recordar los acontecimientos del 2002 que marcaron el contexto de surgimiento de este programa.

Desde el 12 de Julio de 2001 la Provincia de Buenos Aires se encontraba "en estado de emergencia la situación económico financiera"[22] y desde el 23/07/2001 regía en la provincia el "estado de emergencia administrativa, económica y financiera" fijado por la ley 12727, que también autorizó al Estado provincia a emitir bonos para la cancelación de sus compromisos. Desde entonces circulaba uno bono denominado "patacón", que en poco tiempo se convirtió en una suerte de nueva moneda provincial alcanzando gran circulación. Con esos bonos la provincia abonaba a sus proveedores y empleados. La Nación, por su parte, comenzó a emitir por el mismo motivo los bonos "Lecop"[23] y varias provincias emitieron sus propios bonos.

Desde el 1/12/2001 estaba vigente el llamado "corralito" financiero, establecido por decreto del PEN 1570/01, una restricción a la libre disposición del dinero en efectivo depositado en plazos fijos, cuentas corrientes y cajas de ahorros. El corralito fue una medida extrema impuesta por el gobierno de la Alianza para evitar el colapso del sistema bancario ante una eventual salida masiva

22 Lo hizo mediante el Decreto 1960/01 por el que adhiere a la ley nacional 25433.
23 Autorizados por decreto 1004 del 10/08/2001.

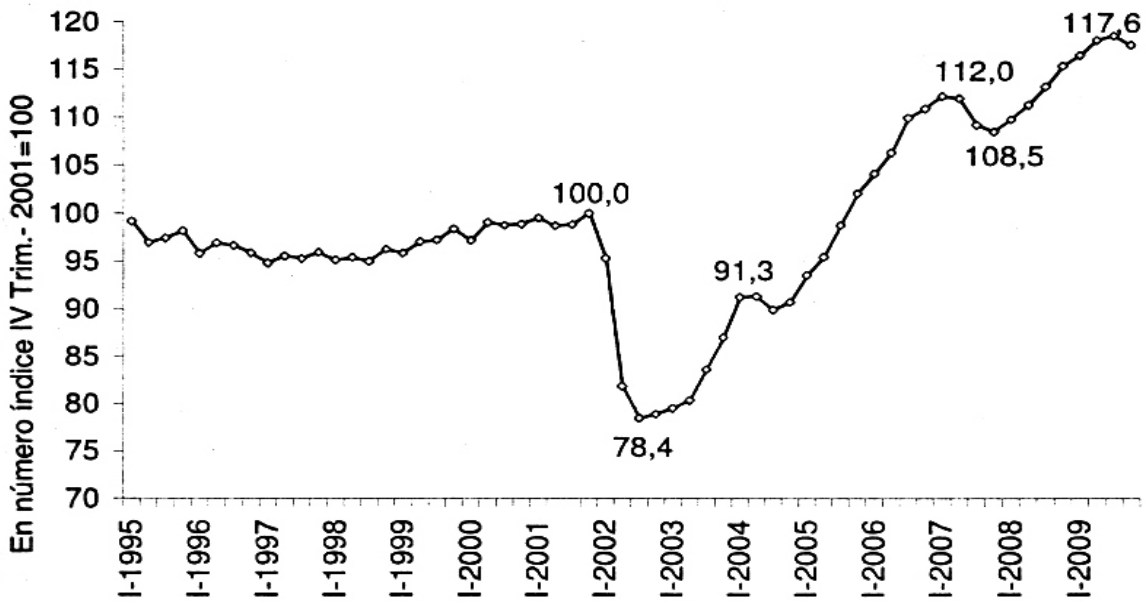


Ilustración 5: Evolución de los salarios reales registrados entre 1995 y 2009. En número índice base 2001=100. Tomado de Costa (2010, 25)

de dinero producto de una ola de pánico bancario. Esta medida agravó la escasez de dinero circulante y fue uno de los detonantes del descontento popular que condujo al estallido social del 19 y 20 de diciembre de 2001, que acabó anticipadamente con el gobierno de la Alianza.

Desde el 2 de enero el Dr. Eduardo Duhalde ocupaba el cargo de Presidente de la Nación, tras una crisis institucional de 13 días en la que se sucedieron 4 presidentes. El mismo día de su asunción renunció el Gobernador de la Provincia de Buenos Aires, Dr. Carlos Federico Ruckauf y al día siguiente fue reemplazado por el hasta entonces vice-gobernador, Ing. Felipe Solá.

El 6 de enero el Congreso Nacional puso fin al régimen de convertibilidad del peso con la sanción de la ley 25561 “de emergencia pública y reforma del régimen cambiario”, reglamentada tres días más tarde mediante el decreto 71/02, que estableció el nuevo tipo de cambio oficial en 1,40 pesos por dólar estadounidense, es decir que estableció una devaluación de 40%, y la pesificación de las deudas de las personas físicas y jurídicas.

A pesar de los esfuerzos del gobierno por evitar el incremento desmedido del precio de los alimentos mediante la aplicación de retenciones a las exportaciones la devaluación y el congelamiento de salarios produjeron una caída abrupta del salario real, que alcanzó su punto más bajo en el tercer trimestre de ese año (véase la Ilustración 5) con una caída media de casi 22%. Pero ese deterioro del salario se sintió más entre los trabajadores del sector privado no registrados (“en negro”) quienes sufrieron una pérdida de 32% en el valor real de sus ingresos y entre los empleados del sector público, para quienes la caída fue de 27% (Féliz, 2008). El nivel salarial de 2002 fue el más bajo de nuestra historia (Fal, Pinazo y Luzaín, 2009, 74).

> La salida de la Convertibilidad, que supuso una fuerte devaluación del peso y el consiguiente impacto inflacionario así como la recesión económica que ya venía erosionando los ingresos de las familias, acentuó la regresiva distribución del ingreso. Mientras que la devaluación provocó un incremento de la canasta básica de alimentos de una familia tipo de un 34% entre mayo de 2002 y diciembre de 2001, los salarios nominales al no incrementarse llevaron a una caída significativa del salario real con el inevitable empobrecimiento de amplias capas de la población (Módolo, 2004, 2).

Por otra parte, la ley 25561 significó aún mayores restricciones a la libre disposición de dinero depositado en el sistema bancario, por lo que recibió el apodo de “el corralón”. Semejante caída en el valor real del ingreso en un momento en el que escasea el circulante, hay retrasos en

el pago de sueldos y no se puede retirar el dinero del banco, creó graves dificultades económicas a los asalariados, comerciantes y pequeños empresarios.

La tasa de desocupación había alcanzado 19% en octubre de 2001 y se estimaba que continuaba aumentando. El 27/01/2002 se hizo público el anuncio del inminente lanzamiento del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, que se concretó casi dos meses después, el 4/04/2002. Esta era la situación cuando el 30/01/2002 la Legislatura de la Provincia de Buenos Aires sancionó la ley de ministerios nº 12856, que crea el MDHyT, cuya estructura se fijó el 15/02/2002 por decreto 301/02.

El 3/02/2002 el Ministro de Economía Jorge Remes Lenicov anunció el nuevo programa económico. La cantidad de personas bajo la línea de pobreza crecería desde el elevado 35,4% en octubre de 2001 hasta 49,7% en mayo de 2002, récord histórico en ese momento, que sin embargo fue superado en la siguiente medición de octubre de 2002 al alcanzar 54,3%. La proporción de personas bajo la línea de indigencia en las mismas mediciones fue de 12,2%, 22,7% y 24,7%. Durante el mismo período la tasa de desocupación trepó desde 19% hasta un pico de 22% en mayo de 2002.

A comienzos del mes de marzo llegaban a 90.000 las demandas judiciales contra el corralito[24] y las relaciones entre el Poder Ejecutivo Nacional y la Suprema Corte, que fallaba a favor de los reclamos de los ahorristas, se deterioraban aceleradamente llevando la situación al borde de otra crisis institucional (Amadeo, 2003). En este contexto de grandes aumentos de precios, dólar paralelo y oficial y falta de liquidez surgieron y se generalizaron experiencias de trueque y de microcréditos como una respuesta popular a la falta de trabajo y de dinero.

La Dirección Provincial (DPPDLyR) asumió entre sus líneas de trabajo una orientada a elaborar un programa de microcréditos, al que primero se denominó Programa de Crédito Social de la Provincia de Buenos Aires. Los *fodeles* (Fondos de Desarrollo Local) y los *fondos revolventes* del subprograma de Reconversión del Manos Bonaerenses del PRODEL son los antecedentes directos del programa de Banca Social.

La experiencia del Banco Social de Moreno, además de ser una experiencia estatal, también resultó importante debido al estrecho vínculo que los funcionarios del MDHyT tenían con las autoridades de ese municipio, ya que algunos de ellos, como el mismo Ministro de DHyT y algunos de sus asesores habían sido funcionarios municipales en Moreno mientras que otros conocían muy bien la experiencia del Banco Social de ese distrito por haberla estudiado y apoyado técnicamente desde la UNGS. Otra experiencia importante que se consideró fue la de la Fundación Banco Provincia, que había implementado en la década anterior un programa de microcréditos para emprendedores en conjunto con el IDEB[25] y el FOGABA[26] con un financiamiento del BID de $400.000 (Inf34).

El Manual de la Banca Social contiene el diseño definitivo del programa y es el que sirvió de base para la redacción del decreto 3057/02, que lo incluye como anexo. La copia a la que se tuvo acceso está fechada el 12/12/2002, un día antes de la promulgación de esa norma, por lo que debe haber habido una versión anterior. El 13/12/02 se promulga el decreto 3057/02: que "crea en el marco de la emergencia laboral (decreto 1862/97, ratificado por ley 11983) el Programa Provincial de Economía Social. Sistema de asistencia integral a las actividades de la economía social de la provincia".

5.9.2. Presupuesto

24 Véase la nota "Inventó el corralito en noviembre y después presentó un amparo" En: Clarín, 3/03/2002, disponible en: http://edant.clarin.com/diario/2002/03/03/p-00801.htm Accedido: 13/03/2011.

25 Véase la nota .

26 FOGABA es un fondo de garantías creado por el Ministerio de la Producción de la Provincia de Buenos Aires. Fue creado en 1994 mediante la ley 11.560 como Sociedad Anónima con Participación Estatal Mayoritaria (SAPEM), con el objetivo de facilitar el acceso al crédito de las Micro, Pequeñas y Medianas empresas de la Provincia de Buenos Aires. (Véase http://www.fogaba.com.ar/).

En los documentos de los años 2002 y 2003 consultados en la Dirección Provincial de Presupuesto sigue existiendo el PRG-0015 - ORGANIZACION Y DESARROLLO LOCAL (PRODEL) aun cuando el programa social PRODEL ya no existía. Como ya se mencionó al hablar del PRODEL (Véase la sección 5.7.2. Presupuesto) el monto asignado al PRG-0015 fue de $1.400.000 en 2002 y de un millón de pesos en 2003. Esa partida asignada se sirvió en parte para financiar proyectos del PRODEL que ya habían sido aprobados o que lo fueron en el transcurso de 2002 y 2003, incluyendo proyectos de reconversión de cooperativas del Manos Bonaerenses y fodeles. En parte también sirvió para las nuevas operatorias de la gestión entrante.

A partir de 2004 y hasta 2008 el programa presupuestario correspondiente a los programas sociales aquí descriptos pasó a ser el PRG-0013 - PROGRAMA PROVINCIAL DE ECONOMIA SOCIAL, que estuvo constituido por un conjunto subprogramas variable de año en año. En 2004 lo conformaron los subprogramas:

- Subprograma 0001 – “Banca Social”
- Subprograma 0002 – “Promoción Social”
- Subprograma 0003 - “Apoyo a la economía del trabajo”
- Subprograma 0004 - “Promoción de la empresa social”
- Subprograma: 0005 - “Fortalecimiento socioproductivo para comunidades rurales”

En 2005 y 2006 los subprogramas presupuestarios fueron:

- Subprograma 1 – “Banca Social”
- Subprograma 2 - “Plan de Apoyo a la Iniciativa para el desarrollo Local”
- Subprograma 3 – “Plan Volver”
- Subprograma 4 - “Huertas Bonaerenses”,
- Subprograma 5 – “Barrios Bonaerenses” a cargo de la Subsecretaría de Coordinación Operativa (U.E.R.: SUBSECRETARIA DE COORDINACION OPERATIVA)

En 2007 se agrega el subprograma 6 – el Trabajo Dignifica. En 2009 se modifica la numeración de los subprogramas y el de Banca Social pasa a ser el número 2. En cualquier caso, la información proporcionada por la Dirección Provincial de Presupuesto, que se refiere al presupuesto proyectado, no especifica el monto asignado a cada subprograma. Pero en cambio, sí están discriminados los subprogramas en la información sobre presupuesto ejecutado, que está disponible en Contaduría General de la Provincia.[27]

La comparación de la evolución de la ejecución presupuestaria total del Ministerio, la de la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social (Programa presupuestario PRG. 13) y la del programa de Banca Social (subprograma presupuestario SPRG. 1) entre los años para los que está disponible esa información (período 2004 a 2009) revela la importancia decreciente que viene teniendo este programa en las acciones de la Dirección Provincial, tras un período inicial de auge que corresponde a la gestión de Juan Pablo Cafiero y primer año de la gestión de Jorge Varela como Ministros de Desarrollo Humano (Véase la Tabla 9).

Durante estos años la Banca Social mantuvo un nivel de ejecución cercano al medio millón de pesos. Ya en 2006 tuvo una leve caída y desde entonces nunca dejó de bajar. Teniendo en cuenta que el principal producto de este programa son los fondeos a las organizaciones de microfinanzas y que cada fondeo alcanza los $50.000 en 2004 su ejecución alcanzó para fondear al menos a 7 organizaciones en 2005 al doble, en 2006 a 11, en 2007 y 2008 sólo a una y en 2009 su ejecución no alcanzó ni para un solo fondo completo de $50.000.

27 Véase http://www.cgp.gba.gov.ar/Presupuestaria/

Tabla 9: Evolución de la ejecución presupuestaria del SPRG1 (Banca Social), del PRG13 (Programa Pcial. de Economía Social) y del MDH/MDS en su conjunto, desde 2004 a 2009 en comparación con el gasto del Programa Pcial. la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social. (Elaboración propia en base a datos de Ejecución Presupuestaria de la Contaduría General de la Provincia de Buenos Aires. En pesos)

Año	Total MDH-MDS	PGR. 13	SPRG. 1: Banca Social	Variac. (%)	Fondos
2004	996.653.550	1.900.267	376.000		7,5
2005	1.199.991.269	8.137.830	662.600	+76,2	13,3
2006	1.277.109.381	140.835.082	568.843	--14,1	11,4
2007	1.346.301.634	142.027.694	70.000	-87,7	1,4
2008	1.883.983.086	129.469.807	50.000	-28,6	1,0
2009	2.565.679.908	16.550.174	28.600	-42,8	0,6

Esta situación obedece al mayor protagonismo que fueron logrando nuevos programas de la Dirección Provincial, como El Trabajo Dignifica, en el cual el de Banca Social fue subsumido como una operatoria más entre otras, por el Fuerza Solidaria y, más recientemente por el Consorcio de Gestión Compartida de la Provincia de Buenos Aires. Todos estos programas ofrecen fondeo a instituciones de microcrédito igual que lo hace el de la Banca Social y fueron creados por la gestión que se inicia en el 2006, por lo que fueron desplazando al programa anterior. Si la Banca Social no se disolvió completamente es porque fue creado por decreto del Poder Ejecutivo Provincial y sólo otro decreto puede eliminarlo.

5.10. Huertas Bonaerenses

Esta sección se basa en el análisis de las siguientes fuentes:

- Resolución del Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo 575/02
- Documento *Programa Huertas Bonaerenses* (Sin fecha, 4 pags.)
- Folleto *Programa Huertas Bonaerenses* (2004)
- Documento *Programa Huertas Bonaerenses* (2005, 2 pags.)
- *Propuesta de Capacitación* para el programa Envión (2009)

También se ha efectuado una entrevista a la persona responsable del programa. La documentación de este programa ha resultado difícil de acceder. Su único documento de acceso público es el folleto. Como el organismo no posee una biblioteca o centro de documentación, todo el material disponible es el que puedan facilitar las personas que trabajan en cada programa, y el personal de Huertas Bonaerenses ha sido el más reticente a facilitar documentación o información sobre su funcionamiento. Tampoco se conocen informes de gestión como los que se han consultado para otros programas.

Algunos de los documentos conseguidos hacen referencia a la existencia de una base de datos con información sobre la cantidad de prestaciones, beneficiarios, etc. a la que tiene acceso exclusivo el personal de Huertas Bonaerenses. Ni siquiera los responsables del área de Evaluación y Monitoreo de la Dirección Provincial (DPESyDL) tienen acceso a dicha base. Para conocer las características de diseño del programa Huertas Bonaerenses véase la Tabla 21.

5.10.1. Origen y justificación

Según su folleto el programa Huertas Bonaerenses “Fue creado en el año 2002, con el objetivo de paliar la crisis alimentaría de las familias con menores recursos y atender la situación de desempleo y pérdida de ingresos”, mediante resolución ministerial 575 del 08/08/2002. No hay otra justificación para la creación de este programa en los documentos consultados. La misma norma hace referencia como antecedente del programa, a la realización de una “experiencia piloto”:

> Una experiencia piloto similar permitió brindar asistencia a 488.086 personas en situación de vulnerabilidad alimentaria, a través de un total de 79.146 huertas, que comprenden 77.163 huertas familiares (hogares carentes de cinco a seis integrantes, 361.623 personas), 2585 emprendimientos comunitarios (18.128 personas) y 1398 huertas escolares (108.335 niños), distribuidas en todo el territorio de la Provincia.

5.10.2. Presupuesto

Al programa Huertas Bonaerenses le corresponde el Subprograma presupuestario “004 Huertas Bonaerenses” desde 2005 o el “04 Huertas” desde 2009. Pero la información disponible en la Dirección Provincial de Presupuesto no consigna los montos asignados por subprograma. La Contaduría General de la Provincia ofrece información con criterios variables, lo que hace difícil establecer una serie histórica. El “SPRG 4-Huertas Bonaerenses” aparece desde 2005 pero con un nivel de ejecución nulo ($0,00) salvo para el año 2007 en el que registra un gasto de $488.000, que equivale a 0,34% del presupuesto de toda la Dirección Provincial.

Para los años 2008 y 2009 consigna el crédito asignado y el grado de ejecución del gasto. Por ello se sabe que en 2008 se le asignó un presupuesto de $1.300.000 (1,02% del presupuesto de la Dirección Provincial) y que en 2009 se redujo a $10.000 (0,06% de lo asignado a toda la Dirección Provincial). Sin embargo en ambos períodos su ejecución volvió a ser nula (véase la Tabla 10).

Tabla 10: Presupuesto asignado y ejecutado en pesos del programa de Huerta Bonaerenses y porcentaje del correspondiente al conjunto de la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social (Elaboración propia en base a información suministrada por Contaduría General de la Provincia)

Año	Crédito	%	Ejecutado	%
2005	s.d.	s.d.	0	0
2006	s.d.	s.d.	0	0
2007	s.d.	s.d.	488.000	0,04
2008	1.300.000	1,02	0	0
2009	10.000	0,06	0	0

5.13.4. Presupuesto

Como el ETD se creó ya iniciado el año 2006 no tenía presupuesto asignado para ese año. El nuevo Director Provincial, asumido en diciembre de 2005, comenzó su gestión con la promesa o expectativa de celebrar un acuerdo con el MDS-Nación que le permitiría disponer de 38 millones de pesos para el nuevo programa, por fuera del presupuesto provincial. Pero hasta donde pudo saberse esa transferencia no se concretó.

En 2007, su segundo año, ya contó con previsión presupuestaria propia y ejecutó $4.613.034, lo que representa casi 80% de todos los programas dependientes de la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social. Los demás programas de la Dirección Provincial

se consideraban subprogramas del ETD, por lo que el gasto efectivo corresponde al efectuado por el conjunto de estos programas, es decir $5.772.136.

Tabla 11: Presupuesto ejecutado por el SPRG 6 - El Trabajo Dignifica, y por todos los subprogramas dependientes de la DPDLyES entre 2007 y 2010 (En pesos y como porcentaje del gasto total del PRG 9 - Desarrollo Local y Economía Social. Elaboración propia en base a datos de la Contaduría General de la Provincia)

Años	SPRG. 6 - El Trabajo Dignifica	%	Todos los programas de la DPDLyES	%
2007	4.613.034	3,25*	5.772.136	4,06
2008	1.520.878	1,2*	1.796.887	1,41
2009	1.236.303	10,52**	1.236.303	10,52
2010***	no existe	n.c.	0	0

**En 2007 y 2008 el SPRG 5 – Barrios Bonaerenses era un subprograma presupuestario del del PGR 9 - Desarrollo Local y Economía Social y le correspondió 93,5% y 95% del gasto respectivamente. Ello explica el bajo porcentaje observado en los programas restantes. Sin embargo como programa social el Barrios Bonaerenses no dependía de la DPDLyES sino de otra subsecretaría.*

***En 2009 el SPRG 5 – Barrios Bonaerenses ya no era un subprograma presupuestario del del PGR 9 - Desarrollo Local y Economía Social, pero ese año 89,5% del gasto de la DPDLyES le correspondió al AES1- Conducción y Gestión Ejecutiva*

****Los datos de 2010 corresponden a los estados contables desde Enero hasta Noviembre*

En 2008 la situación fue la misma pero con un gasto equivalente a un tercio del realizado el año anterior. En 2009 la Banca Social, el Volver y el Huerta Bonaerenses no gastaron nada por lo que el gasto del ETD es el mismo que la suma de todos los subprogramas y fue equivalente a solo 10,5% del gasto de todo el PRG 9, puesto que el rubro *Conducción y Gestión Ejecutiva* consumió casi 90% del presupuesto. Finalmente, en 2010 la Banca Social y el Volver volvieron a tener un gasto igual a cero, mientras que Huertas Bonaerenses y el SPRG. 6 - El Trabajo Dignifica simplemente no existen como subprogramas presupuestarios. De modo que 100% del gasto del PRG 9 - Desarrollo Local y Economía Social ($7.711.759) corresponde al rubro *Conducción y Gestión Ejecutiva* (Ver Tabla 11).

5.11. Plan Volver

Las siguientes fuentes fueron consultadas para redactar esta sección:

- Resolución 338/04 de creación del programa Volver
- Propuesta institucional (es parte de la Resolución 338/04)
- Convenio y protocolo (parte de la Resolución 338/04)
- Documento base del Plan Volver fechado el 25/02/2004
- Folleto *Plan Volver*
- Documento institucional del Plan Volver, del 21/06/2005
- Presentación de diapositivas del Volver (5/07/2005)
- Presentación de diapositivas (30/10/2006)
- Siete entrevistas distribuidas del siguiente modo: cuatro a trabajadores del programa, dos

a Directores Provinciales que lo tuvieron a su cargo y una a un asesor externo que participó en su diseño.

Para las características de diseño del Volver véase la Tabla 23 al final de este capítulo.

5.11.1. Origen y justificación

Los documentos del *Plan Volver* o *Programa de Fortalecimiento Socioproductivo para Comunidades Rurales,* identifican al despoblamiento como la cuestión principal a atender:

> A partir de los diferentes censos, se observa una clara tendencia al despoblamiento, que en los datos del censo 2001, podría alcanzar al 50% de los Poblados Rurales. […] Los cambios demográficos, se vinculan estrechamente con la expresión singular de la cuestión social en nuestro país. Entre los factores que generan estos fenómenos se puede mencionar; la precarización del empleo, las dificultades de acceso a la salud, la educación, a bienes culturales, tecnologías de información, etc. (*Documento base* 2004).

En suma se señala a las consecuencias de las reformas macroeconómicas y de la Reforma del Estado como causa de la emigración de la población de las pequeñas localidades rurales y al despoblamiento como su efecto. Es difícil no recordar que ésta es la misma cuestión a la que atendía el programa Mujer de Campo (y el programa Mujer Isleña en la región del delta). De hecho, el personal del Plan Volver incluyó trabajadores que habían ingresado al CPM para desempeñarse en aquellos programas. Igual que ellos, el Volver pretende enfrentar la cuestión mediante la promoción de emprendimientos productivos como fuente local de generación de ingresos y mediante proyectos comunitarios, que persiguen el mejoramiento de las condiciones de habitabilidad de las pequeñas localidades rurales. La novedad con respecto a sus antecesores es que el Volver pone el énfasis en el *repoblamiento* más que en el *arraigo.* Es decir, en el regreso de los que se fueron.

> […] este Programa, […] se orienta a generar condiciones de repoblamiento en las pequeñas localidades de la Provincia de Buenos Aires, desarrollando actividades también para evitar el despoblamiento de las mismas. (*Documento base* 2004).

> Una de las actividades centrales es generar condiciones para repoblar los pueblos. Repoblarlos significa potenciar las características positivas de estos pueblos y tratar de revertir los aspectos negativos que fomentaron su despoblamiento especialmente aquellos referidos a la falta de oportunidades. (*Documento institucional* 2005).

Pero ese énfasis encontró grandes dificultades prácticas para realizarse, las que se expondrán más adelante, por lo que en los hechos sus acciones apuntaron al arraigo antes que al repoblamiento. La cuestión del despoblamiento había sido identificada y era una preocupación para diferentes actores sociales, según dan cuenta los mismos documentos del Plan Volver:

> Esto se verifica en el permanente debate suscitado frente al desarrollo de las numerosas propuestas de intervención: comunidades productivas solidarias, colonias, parques industriales, redes de productores, microemprendimientos productivos, granjas Pincen, villas agrarias, etc. que desde distintos sectores del campo estatal o de la sociedad civil se desarrollan y se proponen. (*Documento base* 2004).

En efecto, el despoblamiento de las localidades rurales ya estaba instalado en la agenda política y de los medios. Entre 1999 y 2003 numerosas notas en la prensa[28] se hicieron eco de las

28 Véase, por ejemplo: Una respuesta a pueblos que desaparecen. La Asociación Responde fomenta la recuperación de las localidades rurales en vías de extinción. En: *La Nación,* 13/08/2001. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=327223 . Accedido: 26/03/2011.

Visita a un pueblo fantasma. En: *Página/12.* 24/03/2002. Disponible en: http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/3-3199-2002-03-24.html . Accedido: 26/03/2011.

"El problema es el asfalto". Una experta del CONICET que ayuda a recuperar pueblos. En: *Página/12.* 24/03/2002. Disponible en: http://www.pagina12.com.ar/diario/sociedad/subnotas/3199-1657-2002-03-24.html . Accedido: 26/03/2011.

Una respuesta a pueblos que desaparecen. La asociación Responde y la Universidad de Quilmes promueven un proyecto que intenta recuperar las localidades en vías de extinción. En: *La Nación,*

conclusiones de la tesis doctoral de la geógrafa Marcela Benítez *La Argentina que desaparece,* presentada en 1998 en la Universidad de Belgrano. Benítez había sido becaria del CONICET entre 1991 y 1997 con el tema de investigación "*Poblados en Vías de Desaparición en la República Argentina*". Al año siguiente la Dra. Benítez fundó una Asociación Civil[29] para ocuparse de la problemática de los pueblos rurales "en vías de extinción". En la misma época, con menos notoriedad mediática, desde la Antropología, Hugo Ratier (2004) se encontraba realizando el estudio sobre los pequeños pueblos de la Provincia de Buenos Aires que publicaría en 2004 con el título de *Poblados bonaerenses: vida y Milagros*.

Pero la problemática del poblamiento, la tierra y la vivienda también era un tema con el que el Lic. Mariano Federico West estaba familiarizado desde hacía ya muchos años, incluso desde mucho antes de desempeñarse en la función pública.[30] Casi desde el momento en que asumió su cargo de Ministro de Desarrollo Humano y Trabajo comenzó a diseñar una política para atender esta cuestión junto con un funcionario que provenía del Ministerio de Trabajo, Jorge Carlos Bergaz.[31] Posteriormente, se sumaron integrantes de un equipo de investigación de la Escuela Superior de Trabajo Social (ESTS)[32] de la UNLP.

En Septiembre el Lic. West, que había sido electo diputado provincial, asumió su cargo legislativo antes de lo previsto. El nuevo ministro de Desarrollo Humano y Trabajo, Juan Pablo Cafiero, retomó el proceso y anunció el Plan Volver públicamente el 4/12/2003 con gran repercusión mediática.

El 11/03/2004, al promulgarse una nueva ley de Ministerios (la 13175), el MDHyT es dividido nuevamente en dos organismos equivalentes a los que le dieron origen: un Ministerio de Desarrollo Humano y un Ministerio de Trabajo. En el transcurso de ese año el Lic. West organizó unas Jornadas abiertas al público en la Cámara de Diputados de la Provincia de Buenos Aires, para discutir la problemática de las pequeñas localidades, debido a que se hallaba trabajando en un proyecto de ley que contemplara el tipo de intervención integral que había buscado con el Plan Volver sin poder concretarla. En ese evento disertaron la Dra. Marcela Benítez (CONICET) y el Lic. Hugo Ratier (UNICEN), Bergaz, los ministros Rivara y Oporto, el Lic. Daniel Arroyo, entonces Viceministro de Desarrollo Social de la Nación y el Ministro de Producción y Asuntos Agrarios, entre otros.

El programa Volver fue creado oficialmente el 4/11/2004 por la Resolución 338/04 del Ministerio de Desarrollo Humano con el nombre de *Programa de Fortalecimiento Socioproductivo para Comunidades Rurales "Plan Volver"*. Siete días después, el 11/11/2004 se promulgó mediante el decreto 2629 la ley 13251/04 que establece el Régimen de Promoción de Pequeñas Localidades Bonaerenses, en base al proyecto original del Diputado Mariano West. Poco después los promotores de esa ley conformaron la Asociación Civil sin fines de lucro "Uniendo Pueblo".[33]

5.11.2. Presupuesto

Como programa presupuestario el Volver corresponde al *Subprograma 3 – "Plan Volver"* del *PRG-0013 - DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL*. Como tal su presupuesto asignado no aparece discriminado en la información de la Dirección General de Presupuesto. En la información que lleva la Contaduría General de la Provincia figura desde 2004 pero el nombre

---

28/02/2003. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/477271-una-respuesta-a-pueblos-que-desaparecen . Accedido: 26/03/2011.

Hay 601 pueblos que podrían desaparecer. En: *La Nación,* 2/08/2004. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/nota.asp?nota_id=623869 . Accedido: 26/03/2011.

29 Asociación civil Responde: http://www.responde.org.ar/ Fundada en 1999.

30 En el capítulo 4 se mencionó su participación en la Fundación Vivienda y Comunidad y otras actividades conexas (Véase la sección 4.3).

31 Director Provincial de Servicios de Empleo y Formación Laboral, desde el 25/03/2002 (Decretos 720/02 y 1076/02).

32 Hoy Facultad de Trabajo Social (FTS).

33 http://www.uniendopueblo.com.ar/

del subprograma ha variado con el tiempo. Esta dependencia proporciona información sobre el gasto (presupuesto ejecutado) y sólo dispone de la información sobre el crédito asignado para los años 2008 y 2009.

Como se puede apreciar en la Tabla 12, en 2005, bajo la gestión del ministro Juan Pablo Cafiero, el Volver consumió más de 80% del presupuesto de la Dirección Provincial, restando recursos a otros programas, que por ende se vieron relegados. El nivel de inversión por cada pueblo al que llegaba el programa era del orden de los $300.000 a $500.000 en subsidios. Por esta situación los trabajadores lo señalan para esa época como “el programa estrella”, situación que dio lugar a los conflictos internos ya mencionados por la asignación de recursos. Desde ese primer año su importancia absoluta y relativa en términos presupuestarios no ha dejado de disminuir hasta llegar a ser totalmente nula en 2009, bajo la gestión del ministro Baldomero Álvarez de Olivera. Cabe destacar que lo ejecutado en 2006 y 2007 se explica por los expedientes iniciados en años anteriores, pero durante esos mismos años no se iniciaron nuevos expedientes por lo que la previsión presupuestaria de 2008 fue mucho más baja y aun así no llegó a gastarse.

De todos modos, como suele ocurrir históricamente en el Ministerio de Desarrollo Social, existe un manejo discrecional del presupuesto que admite la reasignación de partidas y el acceso a fuentes de financiamiento ajenas al organismo. Según una nota periodística el mismo Ministro de Desarrollo Humano

> Cafiero detalló que durante 2004 la cartera social provincial invirtió 2.333.591 pesos para aplicar el plan en ocho localidades del interior, y para este año se prevé que se extenderá a otras catorce comunidades rurales. (“Con la vista en los proyectos sustentables”. En: *La Nación*, 10/05/2005. Disponible en: http://www.lanacion.com.ar/702934-con-la-vista-en-los-proyectos-sustentables. Accedido: 25/03/2011).

Ello a pesar de que oficialmente no ejecutó presupuesto ese año (ver Tabla 12).

Tabla 12: Crédito presupuestario asignado a y gasto realizado por el programa Volver entre los años 2004 y 2009 (en $ y como porcentaje del presupuesto total del de la Dirección Provincial. Elaboración propia en base a información suministrada por la Contaduría General de la Provincia)

Año	Subprograma presupuestario	Crédito	%	Ejecutado	%
2004	SPRG. 5: Fortalec. Socio-Productivo p/Comunidades Rurales (Volver)	s.d.	s.d.	0	0
2005	SPRG 3- Plan VOLVER – Fortalec. Socio-productivo p/la comunidad	s.d.	s.d.	6.664.398	81,89
2006	SPRG 3- Plan VOLVER – Fortalec. Socio-productivo p/la comunidad	s.d.	s.d.	2.168.476	1,54
2007	SPRG 3- Plan VOLVER – Fortalec. Socio-productivo p/la comunidad	s.d.	s.d.	396.101	0,28
2008	SPRG 3- Plan VOLVER – Fortalec. Socio-productivo p/la comunidad	672.000	0,53	226.009	0,18
2009	SPRG 3- VOLVER	31.400	0,19	0	0

5.12. Iniciativas para el Desarrollo Local (IDL)

Las fuentes consultadas para elaborar esta sección incluyen los siguientes documentos:

- Documento base *Plan Provincial de Iniciativas para el Desarrollo Local* (Expediente)

- *Guía para la intervención en el apoyo de la formulación, evaluación y gestión de iniciativas de desarrollo*
- *Convenio de adhesión al Plan de apoyo a Iniciativas para el Desarrollo Local*
- *Directrices de la Dirección de Planificación para el Desarrollo Local y Regional*
- Filminas sobre Unidades Técnicas Locales (UTL)
- *Material de apoyo para organizaciones de asistencia técnica a la economía social*
- *Unidades Técnicas Locales (UTL). Pautas para su constitución*
- *Promoción de las agendas de desarrollo local en los Municipios Bonaerenses. "Programa único de promoción y apoyo al desarrollo socio productivo local"* (Documento y diapositivas)

Se realizaron también ocho entrevistas a personas que trabajaron con este programa, incluyendo al funcionario responsable del mismo. Cuando no se explicita otra fuente la información proviene de la observación participante. Para conocer los elementos de diseño del IDL véase la Tabla 22.

5.12.1. Origen y justificación

Desde el 25/05/2003 había un nuevo gobierno nacional, el del Dr. Néstor Kirchner. El segundo día de su gestión el Presidente de la Nación, designó a su hermana la Dra. Alicia Margarita Kirchner como Ministra de Desarrollo Social de la Nación y convocó al Lic. Daniel Arroyo, sociólogo de FLACSO, como viceministro.[34] Según sus primeras declaraciones "la principal política [sería] el empleo".

El 11/08/2003 el gobierno nacional anunció el lanzamiento del Plan Nacional de Desarrollo Local y Economía Social "Manos a la obra".[35] La prensa explicaba que "Se trata de 300 millones para financiar microemprendimientos que respondan a necesidades de la comunidad. Para el 2004 se planea aumentar la partida a 655 millones y cubrir todos los municipios".[36] Los objetivos principales de este programa se anunciaron como:

> Objetivos de Desarrollo:
>
> • Mejorar los ingresos de los hogares a través de estrategias de inclusión social que promuevan la creación y consolidación de proyectos productivos y comunitarios.
>
> • Implementar un sistema único y masivo de apoyo a iniciativas de economía social.
>
> • Consolidar los espacios de concertación dentro de la sociedad civil y el Estado (Consejos Consultivos Municipales, Provinciales y Nacional) para el diseño y gestión de las políticas sociales contemplando las particularidades regionales y locales. (Kirchner, 2003, 3 y MDS, 2003, 5).

Todos estos objetivos eran coincidentes con las misiones y funciones de la Dirección Provincial de Planificación para el Desarrollo Local y Regional. Los "Consejos consultivos" a los que hacía referencia el Ministerio de Desarrollo Social de la Nación (MDS-Nación) en la Provincia de Buenos Aires se asemejaban a los Consejos Locales Económico Sociales (CLES) impulsados desde 2002 por el Ministro Mariano West.

En este escenario y tras la designación de un nuevo director Provincial de Planificación

34 Alicia Kirchner designó a su numero dos. "La principal política será el empleo". En: *Página/12,* 27/05/2003. Disponible en: http://www.pagina12.com.ar/diario/elpais/1-20645-2003-05-27.html . Accedido: 28/03/2011.

35 El Plan Manos a la Obra se creó oficialmente por resolución del MDS-Nación nº 1375/04 en el ámbito de la Secretaría de Políticas Sociales y Desarrollo Humano.

36 Anuncio de Kirchner en la Casa Rosada. El Gobierno lanzó el plan "Manos a la obra" para desocupados. En: *Clarin,* 12/08/2003. Disponible en: http://edant.clarin.com/diario/2003/08/12/p-00601.htm . Accedido: 28/03/2011.

para el Desarrollo Local y Regional, se diseñó un nuevo programa que recogiera la experiencia del PRODEL, estuviera en sintonía con el Manos a la Obra e incluyera como componentes, subprogramas o líneas de trabajo a todo lo que ya se hacía en la Dirección Provincial en ese momento (huertas, microcréditos, acompañamiento a la operatoria del Manos a la Obra) más una operatoria propia para financiar emprendimientos productivos. Así surgió el Iniciativas para el Desarrollo Local.

En agosto de 2004 ya estaba listo el documento base de la nueva operatoria, que incluía todo lo desarrollado hasta ese momento sobre las UTL. La creación del programa se justifica de un modo similar al expuesto para el programa PUEBLO, por el deterioro y la desintegración producidos por la prolongada recesión.

> La población bonaerense sufre las consecuencias de una recesión prolongada de alcance nacional, lo que deviene en graves consecuencias de desorganización de la vida de millones de ciudadanos, porque su larga duración ha profundizado el deterioro de instituciones fundamentales como el trabajo, la familia, la escuela, los sistemas de representación social y política, los sistemas productivos, los sistemas de contratos y el Estado mismo.
>
> Enfrentar esta realidad requiere de nuevas políticas y planes sociales, capaces de generar expectativas positivas de desarrollo de personas y comunidades, participando con mayor grado de autonomía y corresponsabilidad en los procesos de efectivización de sus derechos ciudadanos. (*Documento base*).

Como indicadores del proceso de desintegración se mencionan "los altos niveles de población bajo línea de pobreza (47,8 %) y bajo línea de indigencia (20,5 %)"[37]. Aunque el clima político en ese momento era marcadamente antineoliberal, lo que se trasluce en parte en la importancia que se asigna al rol activo del Estado en la planificación del desarrollo, llama la atención que se identifica a la recesión económica como causa de la denunciada desintegración, sin hacer referencia a las políticas que la produjeron.

El IDL no tuvo resolución ni decreto de creación. La fecha más antigua documentada de su existencia es la de redacción del documento base, el 28/08/2004. Si tomamos como su fecha de finalización la del lanzamiento de su sucesor, El Trabajo Dignifica, el 16/02/2006, la duración del IDL fue de 537 días (1 año, 5 meses y 19 días).

5.12.4. Presupuesto

El IDL es el Subprograma 2 - "Plan de Apoyo a la Iniciativa para el desarrollo Local" del PRG-0013 - DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL en los datos de la Dirección Provincial de Presupuesto correspondientes a los años 2005, 2006 y 2007. Como ya se ha explicado en secciones anteriores los datos de este organismo no consignan la información a nivel de subprograma. Según la información sobre presupuesto ejecutado disponible en Contaduría General de la Provincia (CGP) el IDL como subprograma gastó poco más de $2.200.000 en 2006 y $200.000 en 2007 (Ver Tabla 13).

En realidad en 2006 y 2007 el IDL ya no existía como programa social, pues había sido reemplazado por el programa El Trabajo Dignifica, pero permaneció como programa presupuestario debido a que existían expedientes iniciados con financiamiento imputado a este subprograma.

El presupuesto asignado a la Dirección Provincial corresponde al programa presupuestario PRG-0013 - DESARROLLO LOCAL Y ECONOMIA SOCIAL, el que se compone de una Actividad Específica y cinco Subprogramas, a saber: Actividad Específica 001 "Conducción y Gestión Ejecutiva" (cuenta con 185 cargos de Planta), Subprograma 001 – "Banca Social", Subprograma

37 Esos valores corresponden al total de aglomerados urbanos del segundo semestre de 2003, según datos del INDEC provenientes de la Encuesta Permanente de Hogares (EPH) continua. La serie histórica que se ofrece en este trabajo (ver Ilustración 11) es la correspondiente al aglomerado GBA. Para este los valores en dicho semestre fueron de 46,2% y 18,9% respectivamente.

002 - “Plan de Apoyo a la Iniciativa para el desarrollo Local”, Subprograma 003 – “Plan Volver”, Subprograma 004 – “Huertas Bonaerenses”, Subprograma 005 – “Barrios Bonaerenses”. Todos ellos a cargo de la Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social, salvo el Subprograma 5 “Barrios Bonaerenses” que estaba a cargo de la Subsecretaría de Coordinación Operativa (U.E.R.: SUBSECRETARIA DE COORDINACION OPERATIVA).

Tabla 13: Presupuesto ejecutado por el Subprograma "SPRG. 2: Plan de apoyo a la iniciativa para el desarrollo social" entre 2005 y 2007 (En pesos y como porcentaje del gasto de todo el Programa “PGR. 13- Programa Provincial de Economía Social”. Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia)

Años	Total	%
2005	0	0
2006	2.281.057	1,62
2007	205.001	0,14

Como el IDL en la práctica constituyó una operatoria que incluía como subprogramas a las demás, el presupuesto que efectivamente manejó equivale a la suma del presupuesto de todos los subprogramas de la Dirección Provincial (lo que no incluye al Barrios Bonaerenses). La magnitud del gasto del IDL en este sentido puede apreciarse en la Tabla 14.

Tabla 14: Presupuesto ejecutado por el conjunto de Subprogramas del PRG0013 salvo el SPRG Barrios Bonaerenses, entre 2004 y 2007 (En pesos y como porcentaje del gasto de todo el Programa “PGR. 13- Programa Provincial de Economía Social”. Elaboración propia en base a datos de Contaduría General de la Provincia)

Años	Total	%
2004	1.900.267	100,00*
2005	7.326.998	90,04**
2006	5.018.376	3,56
2007	1.159.102	0,82

**En el año 2004 el Barrios Bonaerenses no fue un subprograma del PRG-0013.*
***En 2005 Barrios Bonaerenses pasa a ser un subprograma del PRG-0013 pero su presupuesto fue reducido. En cambio, el subprograma SPRG 3- Plan VOLVER tuvo un gasto de más de seis millones de pesos, equivalente a 80% del gasto de todo el PRG-0013.*

5.13. El Trabajo Dignifica (ETD)

Este sección se basa en las siguientes fuentes:

- *Espacio de acompañamiento a la intervención territorial de los equipos de la Dirección de Desarrollo Local y Economía Social* (marzo 2006).
- Relatoría del *Seminario-taller EL TRABAJO DIGNIFICA: continuidad y cambio* (abril-mayo 2008)
- Relatoría de los Congresos Provinciales de Políticas Sociales (I a III)
- Instructivo *Fondos Locales para el Desarrollo Socio-Productivo*
- *Fondos Locales para el Desarrollo*
- Resoluciones 728-06 y 359/07
- Plan para el aumento de oportunidades de desarrollo productivo El Trabajo Dignifica

(Anexo I de la Res. 728-06, partes I y II)

- Convenio marco de adhesión al ETD (Anexo II de la Res. 728-06)
- *Trabajo articulado Nación-Provincia. Lineamientos básicos para la formulación de proyectos integrales*. (Anexo I de la Res. 728-06, parte III. Será citado como *Guía Nación-Provincia*)
- Circuito de implementación del plan
- Informe de la jornada de trabajo 8 de agosto de 2006
- Informes de autoevaluación por áreas (varios)
- Diapositivas *Herramientas conceptuales y metodológicas para la construcción de proyectos integrales de Desarrollo Local*
- *Diapositivas Dirección Provincial de Desarrollo Local y Economía Social, marzo de 2006*
- Jornada/Taller: Implementación del Plan El trabajo Dignifica en el territorio (27/09/2007, 23/10/2007)
- Folletería de diversos eventos organizados por el programa
- Libreta de campo

Por otra parte 18 de las entrevistas realizadas corresponden a personas que se desempeñaron como personal del ETD, a lo que hay que agregar la entrevista realizada al Director Provincial que estuvo a cargo del programa desde su creación hasta comienzos de 2009. Para las características de diseño del ETD véase la Tabla 22.

5. 13.1. Origen y justificación

El 12/12/05 el Intendente de Campana, Jorge Rubén Varela asumió como nuevo Ministro de Desarrollo Humano.[38] Desde el mismo día rige la designación del Dr. Gabriel Nicolas Katopodis, docente de FLACSO vinculado al Lic. Daniel Arroyo,[39] como Subsecretario de Coordinación Operativa, designado por decreto Decreto 3188/05, del 22/12/05. Ese mismo día Oscar Alberto Minteguía, quien trabajaba en el FONCAP,[40] pasó por todas las oficinas de la DPDLyES del sexto piso del MDH, presentándose como el nuevo Director Provincial, en un gesto apreciado como muy cortés por los trabajadores, por ser poco habitual.[41] Minteguía se presentó en la Dirección de Articulación Interinstitucional diciendo:

> Somos el mismo gobierno; no va a haber grandes cambios. A lo sumo moveremos algún escritorio. Vamos a continuar trabajando como se venía haciendo.

Habituados a ver que en los cambios de gestión se modifican todos los programas, las estructuras funcionales y hasta la disposición de las oficinas, el personal estaba predispuesto a no creer ese anuncio y así lo manifestó cuando se retiró el funcionario. También recordaron los de mayor antigüedad que Minteguía había trabajado en la oficina administrativa del PAIS, en el Ministerio de Acción Social, a fines de los ochenta y principios de los noventa, bajo la dirección de Patricia Jorge y Mariano West.

La designación oficial del nuevo Director Provincial se demoró hasta el 8/02/2006 cuando fue promulgado el decreto 235/06 aceptando la renuncia de Eduardo Daniel Marchesi al cargo de

38 Designado por decreto 2990/05 en reemplazo de Juan Pablo Cafiero.

39 Katopodis trabajó con Arroyo en FLACSO y en el FONCAP S.A.

40 En el FONCAP S.A. Minteguía estaba a cargo del área de capacitación. Todo el tiempo que fue Director Provincial en el MDH mantuvo y ejerció simultáneamente su cargo ese organismo nacional.

41 Pen el mejor de los casos los nuevos funcionarios después de uno o dos meses de haber asumido el cargo, convocan al personal a una reunión general en la que se presentan a si mismos y anuncian a grandes rasgos la orientación que darán a su gestión. En el peor de los caos nunca se realiza una presentación para el personal.

Director Provincial de Desarrollo Local y Economía Social y designando a Oscar Alberto Minteguía como su sucesor. De todos modos el cambio de autoridades rigió en la práctica desde el 22/12/05. Durante el mes de enero el nuevo Director Provincial mantuvo reuniones con el personal de cada una de las oficinas en forma sucesiva.

En esas reuniones explicaba que el presupuesto disponible era escaso, por lo que habría que buscar dinero fuera del MDH, básicamente en el programa Manos a la Obra del MDS-Nación, que no se trabajaría con todos los actores y que quería revalorizar a las ONG. También manifestó su disconformidad con el Volver, la Banca Social, el IDL y Huertas Bonaerenses. Es decir, con todos los programas de la Dirección Provincial. La nueva gestión del Ministerio comenzó a diseñar una nueva estructura para todo el MDH y cada Subsecretaría y Dirección Provincial proyectaba sus propios cambios. En la DPDLyES se rediseñó completamente la estructura (Ver Ilustración 16 del capítulo 4).

En simultáneo se estaba organizando el Consejo de Integración Social (CIS),[42] organismo dependiente de la Jefatura de Gabinete y ya mencionado en el capítulo anterior, cuya importancia radica en que estaba conducido por referentes políticos de las organizaciones de desocupados y que su principal línea de trabajo se orientaba a la promoción de emprendimientos productivos entre los desocupados, como mecanismo de generación de ingresos. Por tal motivo, el CIS convocó a muchos trabajadores del MDH, logrando que un número considerable solicitara el pase en comisión al nuevo organismo. Sin embargo ninguno de los trabajadores de la DPDLyES lo hizo.

El 16/02/2006 se realizó el Acto de lanzamiento del programa en el Salón Dorado de la Casa de Gobierno.[43] Recién para entonces se tuvo conocimiento de que al nombre que se había pensado se le agregaría el de “El Trabajo Dignifica”. Hicieron uso de la palabra en ese acto el Ministro de Desarrollo Humano Jorge Varela, el Ministro de Desarrollo Social de la Nación Juan Carlos Nadalich, el Viceministro de Desarrollo Social, Daniel Arroyo, el presidente de la CIC, Néstor Auza y el Gobernador Felipe Solá. Se entregaron varios subsidios del programa IDL, se firmó el esperado convenio con el MDS y una carta-compromiso con la CIC y se proyectó un video de presentación del ETD. El discurso de cierre estuvo a cargo del Gobernador Felipe Solá:

> Ya finalizando con su discurso, el primer mandatario bonaerense aseguró que los planes que se estaban presentando eran descendientes directos de los planes sociales de la década el ’90 en la provincia de Buenos Aires. “Nosotros no inventamos la pólvora, simplemente tratamos de tener la suficiente pólvora para combatir al principal enemigo que es la pobreza”, destacó Solá. (Agencia NOVA) (ídem).

El 22/02/2006 ya estaba listo el organigrama y las misiones y funciones de cada unidad. El 9/03/2006 el ETD fue presentado oficialmente en el MDH ante unas 80 personas entre trabajadores del organismo y funcionarios. La creación formal del ETD llegó recién el 19/09/2006 por Resolución del Ministro de Desarrollo Humano nº 728/06 (modificada posteriormente mediante Resolución 359/07, del 18/07/2007).

En este capítulo se ha ofrecido una descripción de cada uno de los programas cuyos textos se analizan más adelante a semejanza de las obras narrativas que comienzan por presentar a los personajes que desarrollan la acción y sus circunstancias. En los anexos al capítulo 6 se ofrece de igual modo un perfil los entrevistados, incluyendo la información sobre los

42 “La Provincia abre un espacio para discutir planes sociales”. *Diario Hoy,* 05/02/2006.
“La Provincia abre un espacio de confluencia a dirigentes sociales”. *Diario Hoy,* 05/02/2006. Disponible online: http://pdf.diariohoy.net/2006/02/05/pdf/07-c.pdf Accedido: 05/04/2011.
“Solá anunció la creación de un organismo para manejar los planes sociales”. En: *Clarín,* 04/02/2006, Disponible online: http://edant.clarin.com/diario/2006/02/04/um/m-01136249.htm . Accedido: 05/04/2011.
“Solá anunció la creación de un organismo para controlar los planes sociales”. En: *La Nación,* 04/02/2006. Disponible online: http://www.lanacion.com.ar/778164-sola-anuncio-la-creacion-de-un-organismo-para-controlar-los-planes-sociales . Accedido: 05/04/2011.

43 “Felipe Solá lanzó el Plan «El Trabajo Dignifica»”. En: Agencia Nova, 17/02/2006. Disponible online: http://www.agencianova.com/nota.asp?n=2006_2_17&id=28717&id_tiponota=5 . Accedido: 05/04/2011.

programas en los que han trabajado. Con esta información el lector ya estará en condiciones de encarar la lectura del análisis de los discursos, sabiendo quiénes y de qué hablan. Pero antes se expone la forma en que se desarrolló el análisis, los métodos y técnicas de registro y otras consideraciones metodológicas pertinentes para la cabal valoración del análisis que se presenta en el capítulo 7.

Ilustración 6: Mapa de Provincia de Buenos Aires indicando la distribución de los distritos en PAIS Norte y PAIS Sur (tomado de "PAIS. Aspectos conceptuales metodológicos y operativos" (1999)

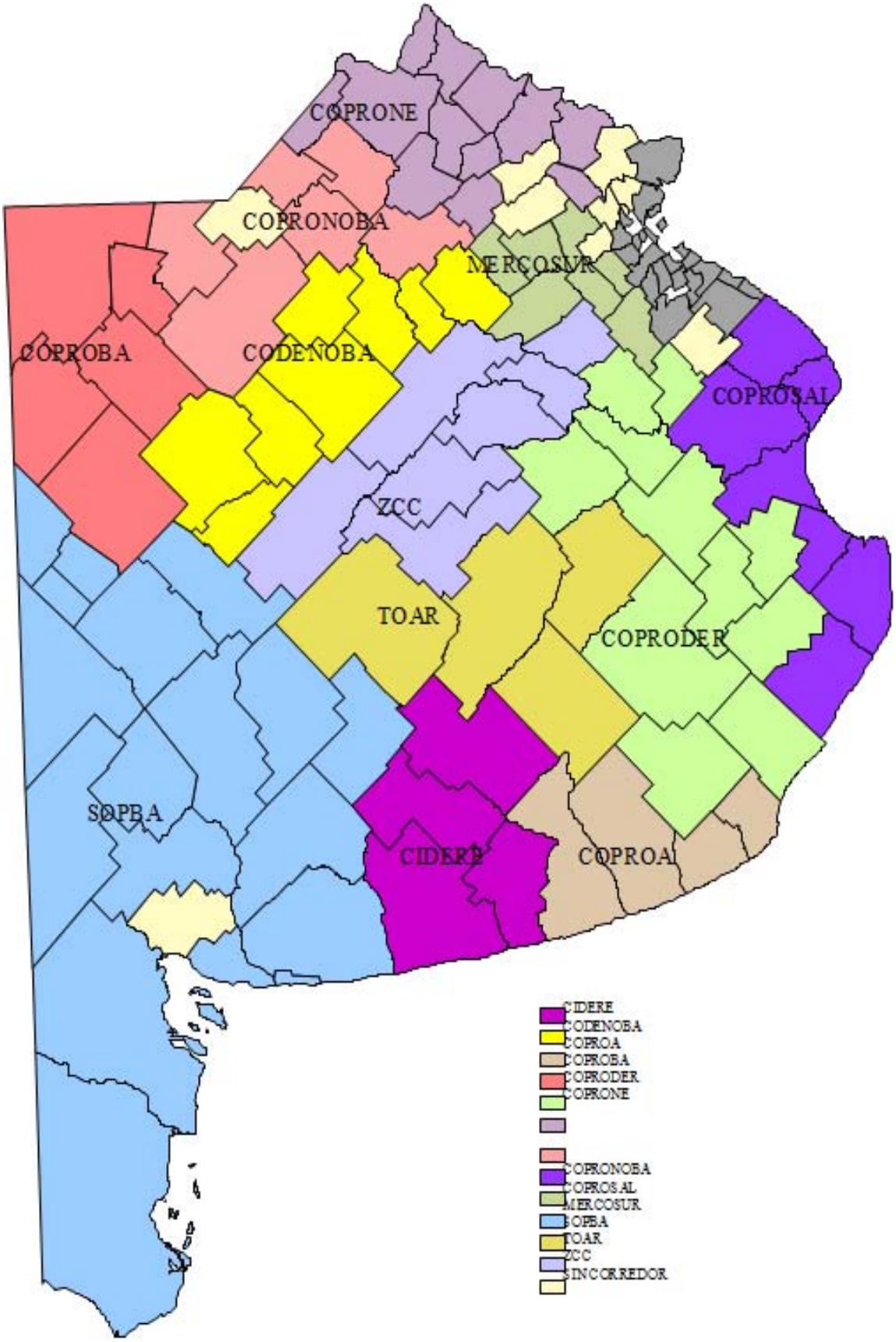


Ilustración 7: Mapa de los Corredores Productivos de la Provincia de Buenos Aires (Tomado de "PAIS. Aspectos conceptuales metodológicos y operativos" (1999)

Ilustración 8: Ubicación y producción de los Polos productivos del programa Manos Bonaerenses (Folleto Polos Productivos, CPFyDH)

Ilustración 9:
Logo del programa Manos Bonaerenses

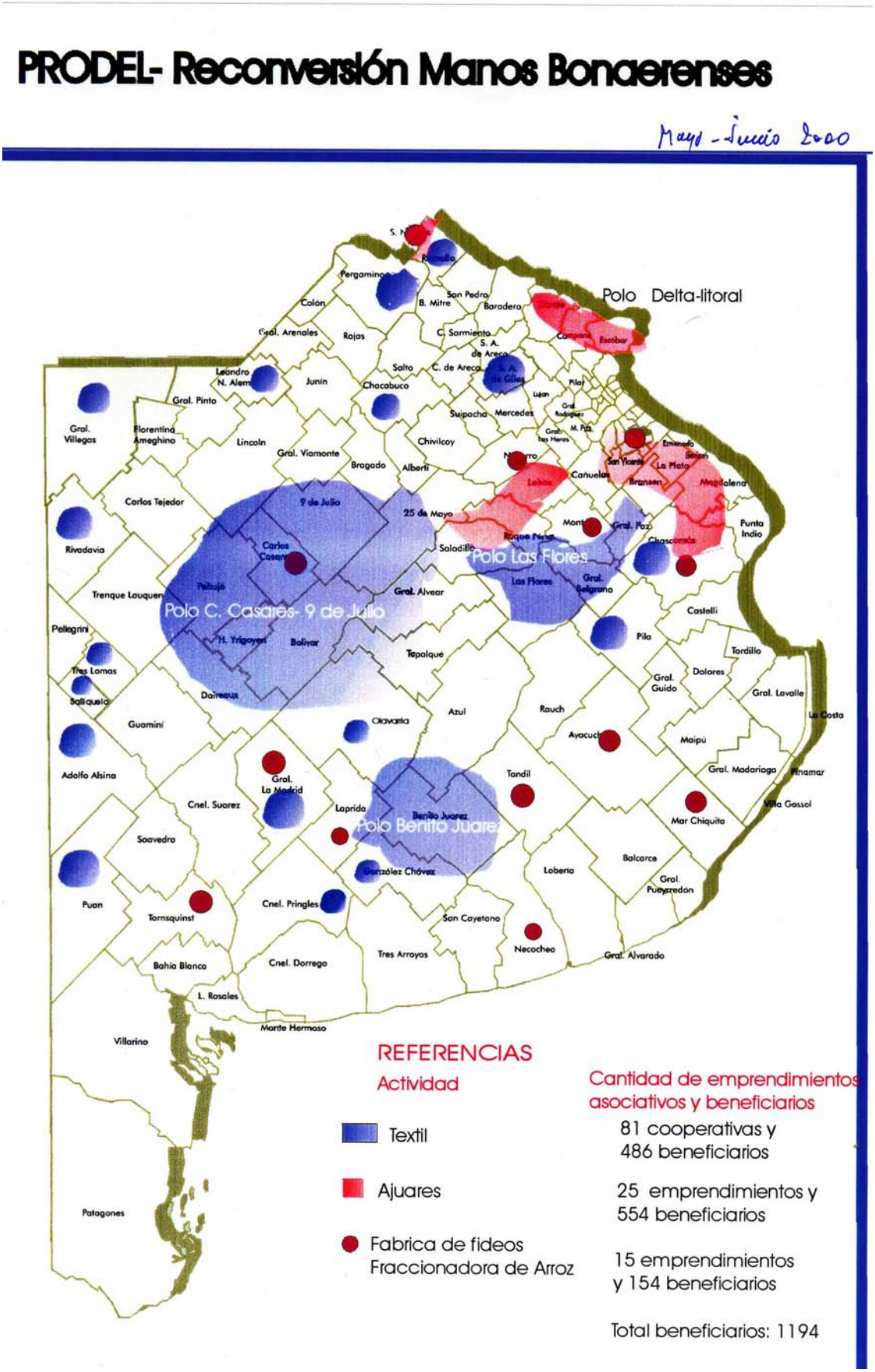


Ilustración 10: Ubicación de los Polos Productivos del Manos Bonaerenses en proceso de reconversión por el PRODEL

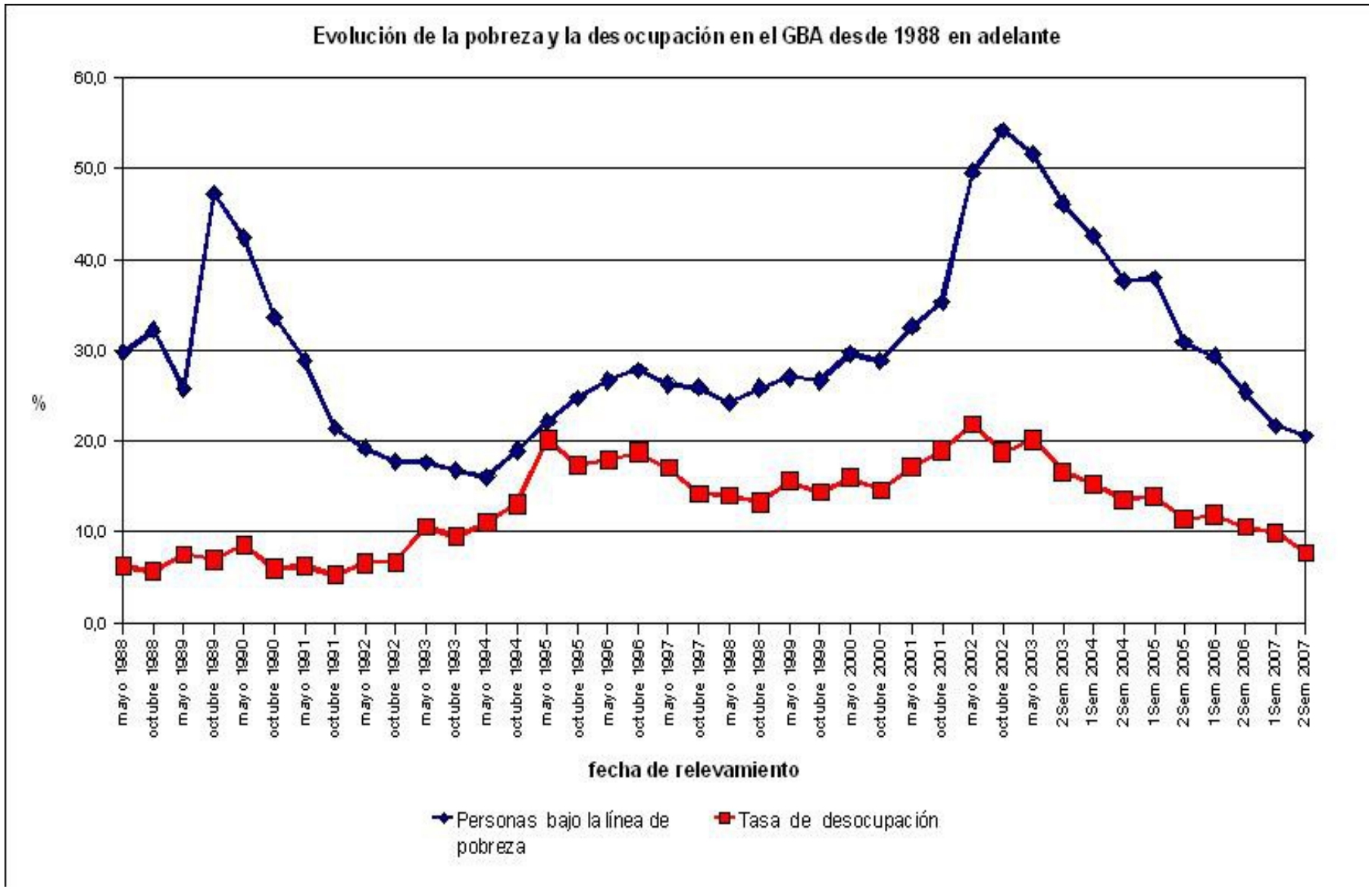


Ilustración 11: Evolución de la pobreza y la desocupación el el GBA (Fuente: EPH, INDEC)

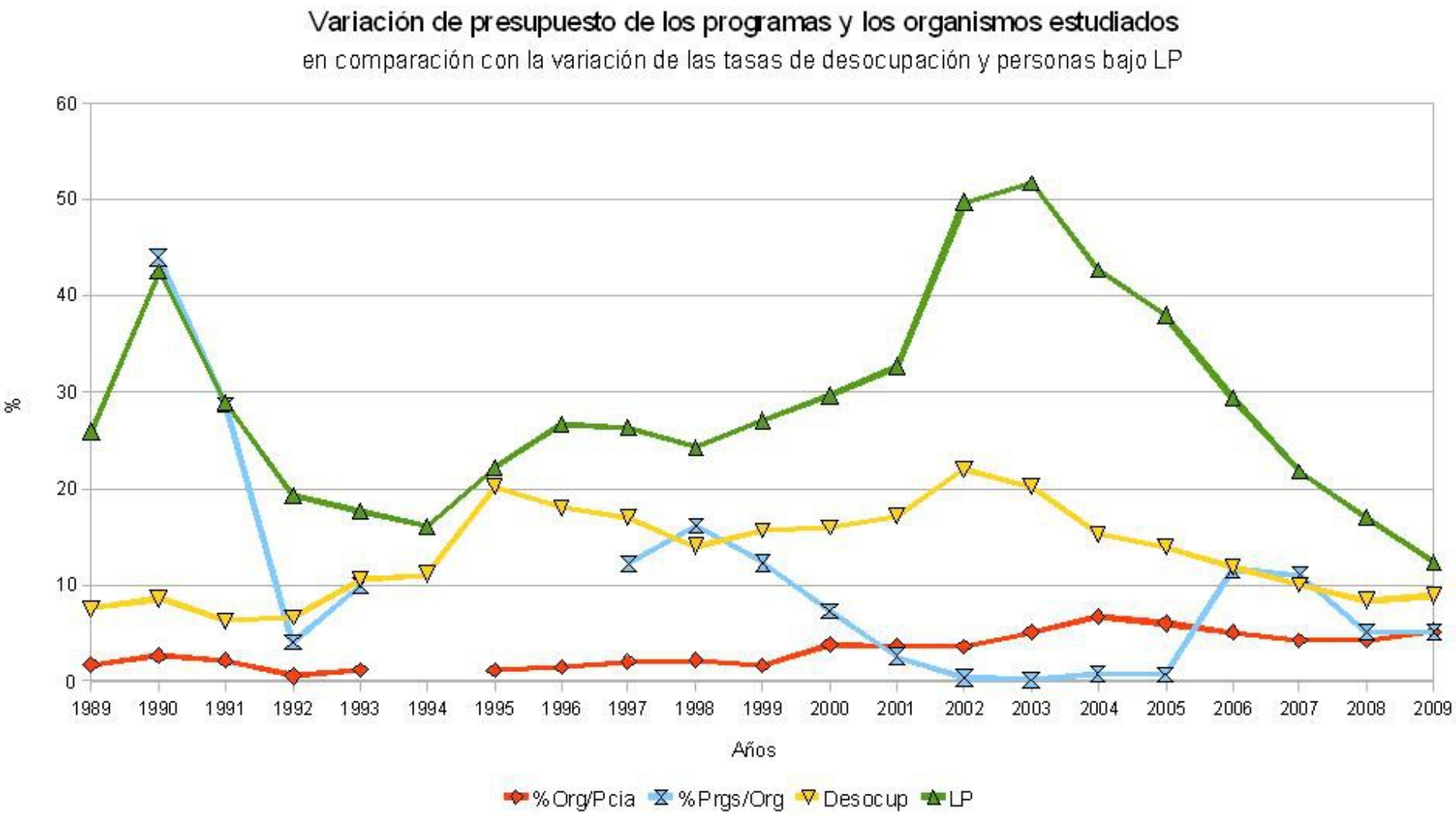


Ilustración 12: Variación de la desocupación, la cantidad de personas bajo la línea de pobreza (ambas en el GBA), el peso relativo de los programas estudiados en el presupuesto del organismo que los cobijaba y el peso relativo de los mismos organismos en el presupuesto total de la Provincia de Buenos Aires. (Fuentes: EPH, leyes provinciales de presupuesto y Dirección Provincial de Presupuesto).

Tabla 15: Objetivos del programa PAIS según documentos de diferente fecha

	1989-1994	1995	Enero de 1997	Diciembre de 1999
Objetivo general	Promover la creación de un sistema integrado e integral tendiente a dar solución al problema alimentario que atienda la necesidad de asistencia de los sectores en situación de pobreza crítica y que, a la vez, posibilite a las organizaciones comunitarias la implementación de proyectos de autoabastecimiento y producción.	Organizar y efectivizar a través de la organización comunitaria, proyectos con salida laboral, destinados a desocupados pertenecientes a familias en situación de riesgo socioeconómico, promoviendo la autogestión de los grupos a través de la capacitación.	Promover y efectivizar, a través de la organización comunitaria, proyectos que generen salida laboral, destinados a desocupados pertenecientes a familias en situación de riesgo socioeconómico, promoviendo la autogestión y la autonomía de los grupos.	El objetivo central del Programa PAIS es la organización comunitaria y la construcción de redes solidarias para: a) Proponer una salida ocupacional a todas aquellas personas que se encontrasen en situación de riesgo socio-económico. b) Contribuir junto con otros programas nacionales, provinciales y municipales, a la disminución de la tasa de desocupación y subocupación en la Provincia de Buenos Aires. c) Promover la formación de recursos humanos en el desempeño de nuevas capacidades laborales, para que puedan competir en el mercado de trabajo. d) Contribuir a mejorar la calidad de vida de la población NBI de la provincia de Buenos Aires.
Objetivos específicos	1.- Promover y apoyar la creación y el sostenimiento de comedores multifamiliares, en los cuales los vecinos satisfagan colectiva y autónoma mente sus necesidades alimentarias.			
			5.- Generar espacios de contención económica y social que eviten la migración y el desarraigo de los grupos de sus lugares de origen.	Generar espacios de contención económica y social que eviten la migración y el desarraigo de los grupos de sus lugares de origen.

	1989-1994	1995	Enero de 1997	Diciembre de 1999
		1.- Fomentar la participación activa de los miembros de la comunidad en la resolución de sus necesidades.	1.- Fomentar la participación activa de los miembros de la Comunidad en la resolución de sus necesidades promoviendo la organización grupal y comunitaria.	• Impulsar la participación activa de los miembros de la Comunidad en la resolución de sus necesidades promoviendo la organización grupal y comunitaria.
Objetivos específicos (continuación)	2.- Apoyar la incorporación de la población meta (objetivo) en proyectos de generación de empleo (productivos, comerciales y de servicios).	3.- Promover proyectos productivos y de servicio con acompañamiento económico desde el Consejo a través de subvenciones de capacitación y subsidio para maquinarias, insumos, materia prima, etc. según las necesidades del proyecto. 4.- Brindar capacitación y seguimiento acorde a las necesidades de los proyectos y orientados a la autonomía de los grupos.	3. - Promover proyectos productivos, de servicios y de capacitación tendientes a crear recursos que permitan la sustentabilidad económica y social de los grupos. 4.- Ofrecer posibilidades de capacitación que permitan la inserción en el mercado laboral de los grupos beneficiarios del Programa.	• Promover y efectivizar a través de la organización comunitaria, proyectos que generen salida laboral, destinados a desocupados y subocupados pertenecientes a las familias en situación de riesgo socioeconómico. • Asignar subsidios para la compra de equipamientos básicos e insumos y subvenciones. de capacitación para el capacitador; los beneficiarios que integran el proyecto, con el objeto de promover la autogestión y autonomía de los grupos. • Promover proyectos productivos, de servicios y de capacitación, tendientes a crear recursos que permitan la sustentabilidad económica y social de los grupos. • Ofrecer posibilidades de capacitación que permitan la inserción en el mercado de trabajo de los grupos beneficiarios del Programa. • Fomentar la incorporación al circuito cooperativo u otra organización jurídica de los grupos de trabajo beneficiarios del Programa.
	3.- Propiciar la incorporación de las nuevas organizaciones sociales a las redes comunitarias existentes.	2.- Propiciar la construcción de una red solidaria entre los miembros de la comunidad (Consejo de la Familia y Desarrollo Humano. Municipios. e instituciones intermedias gubernamentales y no gubernamentales y beneficiarios directos).	2. - Propiciar la construcción de una red solidaria entre los miembros de la Comunidad: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano; Municipios, Instituciones Intermedias -gubernamentales y no gubernamentales, beneficiarios directos, etc., a fin de generar espacios de intercambio y capacitación.	• Propiciar la construcción de una red solidaria entre los miembros de la comunidad, a fin de generar espacios de intercambio y capacitación.

Tabla 16: Objetivos del PRODEL y cada uno de sus subprogramas y servicios según sus principales documentos: el Reglamento Operativo (2000) y el Manual de Normas y Procedimientos (2001)

Área	Reglamento Operativo (2000)	Manual de procedimientos (2001)
Programa	Objetivos Específicos: Promover procesos de planificación a nivel local que den respuesta a la realidad particular de cada comunidad. Diseñar soluciones conjuntas ante necesidades concretas de la comunidad teniendo en cuenta sus propios recursos. Generar espacios de articulación' y concertación entre las comunidades y sus organizaciones y las fuentes de financiamiento gubernamental y no gubernamental. Utilizar en forma planificada los recursos disponibles, para garantizar mayor eficacia, eficiencia y transparencia de los mismos. (pag. 3).	Objetivos Específicos: Promover el desarrollo local a través de la capacitación, asistencia técnica e inversión en actividades y proyectos productivos, comunitarios y de formación laboral, potenciando los recursos disponibles en las comunidades.
Servicio de Monitoreo y Evaluación de Gestión.	Objetivos Generales: Contribuir al desarrollo de la capacidad institucional del Área para la Gestión Integral de las acciones de los distintos componentes. Acompañar la articulación de la planificación, la ejecución y la evaluación de las acciones de los distintos componentes del área. Apoyar a los diferentes componentes en la evaluación de la eficacia y eficiencia de los diferentes proyectos y acciones ejecutoras. Evaluar los mecanismos de vinculación intrainstitucional del área y de cada uno de sus componentes para reforzar y/o mejorar la articulación con las otras áreas y programas del consejo. Facilitar información disponible sobre la temática específica del área de Desarrollo Local: bases de datos e información sobre empleo y condiciones de vida a nivel regional y distrital. Objetivos Específicos: Ofrecer información periódica sobre la marcha de los componentes para optimizar la gestión de los mismos. Establecer el nivel de desarrollo de los objetivos, metas y resultados (niveles de avance y dificultades posibles) propuestos inicialmente por cada componente. Verificar el cumplimiento de los procedimientos y mecanismos establecidos para la ejecución de cada componente. Evaluar la gestión de los equipos locales (municipales) en relación a los objetivos y metas de los componentes.	Ofrece un material de monitoreo de gestión periódica y acompaña a los subprogramas con un sistema de evaluación de proceso e impacto. Objetivos Específicos: Identificar y diseñar los indicadores que midan objetivos y actividades según la naturaleza de cada subprograma. Construir matrices de evaluación por subprograma para medir resultados, procesos, productos e impactos. Monitorear la gestión e implementación del PRODEL según regiones seleccionadas. Elaborar informes de avance que reflejen la marcha en términos de eficiencia. Sugerir medidas mitigatorias para mantener el ajuste entre lo programado y lo efectivamente realizado que garantice la marcha hacia los objetivos propuestos.

Área	Reglamento Operativo (2000)	Manual de procedimientos (2001)
	Determinar el grado de avance y calidad de las acciones en ejecución por cada componente en los distritos. Analizar el perfil de los beneficiarios involucrados en el desarrollo de los componentes del área. (pag. 9-10)	
Servicio Contable y Financiero	No se menciona	Registro contable del programa y gestiona las partidas presupuestarias. <u>Objetivos:</u> Proveer la información contable necesaria para la evaluación del programa. Arbitrar los medios necesarios para que las partidas presupuestarias se dispongan en tiempo y forma. Supervisar la administración de los fondos internos del programa
Servicio Administrativo	No se menciona	Es el soporte administrativo del Programa en cuanto a las gestiones vinculadas al personal (asistencia, licencias , viáticos)
Servicio de Asistencia Técnica y Capacitación	<u>Objetivos Específicos:</u> Capacitar y asistir técnicamente a cada Comité Técnico de Proyecto. Gestionar el componente de capacitación y asistencia técnica inherente al desarrollo de cada proyecto (Comunitarios, productivos, empleabilidad). Gestionar capacitación interna según las necesidades emanadas de la intervención técnica de los diferentes componentes Capacitar a equipos municipales que actúan como contraparte del programa de Desarrollo Local integrado. Capacitar a las organizaciones ejecutoras involucradas en los distintos proyectos para la gestión implementación de los mismos. (pag. 9).	No se menciona
Servicio de Gestión Empresarial y Mercadeo	<u>Objetivos Específicos:</u> Brindar capacitación y asistencia técnica a los Comité Técnico de Proyecto para: Promocionar y desarrollar la comercialización de productos y servicios. Fortalecer la capacidad de gestión y negociación a nivel distrital (CTP), interpretando los cambios de los mercados y facilitando la toma de decisiones. Incentivar la creación de alianzas estratégicas sobre la base de pequeños productores organizados, para el desarrollo de proyectos comunitarios y/o productivos que surjan de las necesidades de la comunidad a nivel local. Definir estrategias comerciales a nivel local y regional. (pag. 10).	No se menciona
Subprograma de Emprendimientos	Este Componente se orienta a que las organizaciones de la comunidad implementen proyectos que tiendan al desarrollo de la capacidad	Apoya proyectos que tienden a mejorar la infraestructura social y/o de servicios de las organizaciones comunitarias y a su vez

Área	Reglamento Operativo (2000)	Manual de procedimientos (2001)
comunitarios	organizativa comunitaria y a mejorar la calidad de vida de las familias destinatarias, a través de la ejecución de actividades que mejoren su hábitat, brinden servicios nuevos y fortalezcan las instituciones locales. (pag. 4).	promueve proyectos grupales y/o familiares para el auto abastecimiento fortaleciendo los niveles de organización y participación de dichas organizaciones. Este subprograma se orienta a que los diferentes actores locales desplieguen capacidades para la gestión del desarrollo de sus comunidades a través del diseño y ejecución de proyectos destinados a: La producción de bienes con fines comunitarios. La promoción y fortalecimiento de la organización comunitaria. La generación, mejoramiento y/o ampliación de servicios brindados por las organizaciones de la comunidad. El mejoramiento del espacio comunitario.
Subprograma de Emprendimientos Productivos:	Este subprograma se orienta a la creación de proyectos familiares o grupales destinados a la generación de ingresos a través de la producción de bienes o servicios requeridos por el mercado promoviendo la autogestión y sustentabilidad de los grupos constituidos como microemprendimientos. (pag. 5).	apoya proyectos que tienden a generar ingresos a través de la producción de bienes o servicios requeridos por el mercado (se incluye la reconversión de Cooperativas y otros emprendimientos asociativos del ex Programa Pais).
Subprograma de Formación Laboral	Mejorar las condiciones de empleabilidad de la población meta a través de acciones destinadas al fortalecimiento de capacidades, habilidades y aptitudes. Capacitación que genere instancias laborales a partir de la demanda o identificación de nichos potenciales de la comunidad local. Capacitación que genere inserción laboral en el sector económico privado. (pag. 7).	Este sub-programa se orienta al fortalecimiento y desarrollo de capacidades, habilidades, aptitudes y actitudes de los miembros de la población meta (desocupada o subocupada), mejorando sus condiciones de empleabilidad acorde con las alternativas locales y extralocales del mercado de trabajo. Apoya proyectos destinados al desarrollo de capacidades y aptitudes para el mejoramiento de las condiciones ocupacionales de las personas.
Eje Reconversión de Manos Bonaerenses	No se menciona	Apoyar un proceso de reconversión de las cooperativas y emprendimientos asociativos del ex Programa Manos Bonaerenses, para que se independicen del Consejo y puedan integrarse -constituyendo economías de escala- en forma sostenible y competitiva en el mercado, preservando las fuentes de trabajo y la organización autogestionaria de los beneficiarios/as.

Tabla 17: Elementos de diseño del programa PAIS en su primera y segunda etapa

Programa	PAIS 1	PAIS 2
Problema que atiende	Pobreza, indigencia	Desocupación, migración, desarraigo, pobreza
Objetivo principal	Promover la creación de un sistema integrado e integral tendiente a dar solución al problema alimentario que atienda la necesidad de asistencia de los sectores en situación de pobreza crítica y que, a la vez, posibilite a las organizaciones comunitarias la implementación de proyectos de autoabastecimiento y producción.	Organizar y efectivizar a través de la organización comunitaria, proyectos con salida laboral, destinados a desocupados pertenecientes a familias en situación de riesgo socioeconómico, promoviendo la autogestión de los grupos a través de la capacitación.
Destinatarios	Pobres estructurales, o personas “en estado de pobreza crítica” o con necesidades básicas insatisfechas (NBI)	desocupados pertenecientes a familias en situación de riesgo socioeconómico o con alto NBI
Productos	Subsidio para compra de alimentos, semillas para huertas, pastalinda, harina, hornos de barro, pollitos BB, capacitación, telas	subvenciones para capacitación y subsidios para compra de herramientas, maquinarias e insumos
Dispositivos organizativos	Grupos multifamiliares, Consejos Alimentarios (locales, municipales y provinciales)	Grupos de proyecto
Principios de diseño	autoabastecimiento, autoconsumo, autoproducción, organización comunitaria, generación de ingresos y empleo, solidaridad, autonomía, autogestión, descentralización, participación	generación de empleo, organización comunitaria, redes comunitarias e interinstitucionales, solidaridad, participación, responsabilización, autonomía
Tipos de proyectos	Unidades económicas de subsistencia (UES), Emprendimientos productivos (MEP), de servicio y comerciales	Emprendimientos productivos y de servicio

Tabla 18: Elementos de diseño de los programas Mujer de campo y Mujer isleña

Programa	Mujer de campo	Mujer isleña
Problema que atiende	despoblamiento	Desempleo, migración, desarraigo, pobreza, aislamiento geográfico, desintegración familiar
Objetivo principal	Revalorizar y reconstruir lazos de solidaridad social, promoviendo la organización y participación comunitaria en tareas que le permitan a la mujer rural, su familia y su comunidad de pertenencia, resolver sus propias problemáticas; tendiendo a mejorar la calidad de vida de las pequeñas localidades o parajes del interior de la provincia	Promover el desarrollo social sustentable, mejorando las condiciones materiales y sociales de familias de recursos bajos y medio-bajos pertenecientes a una región con características particulares (Delta), a partir de la participación de esta comunidad para lograr su arraigo.
Destinatarios	familias que viven en las pequeñas localidades de la provincia	la familia isleña en riesgo y con nivel de recursos bajos y medio-bajos y nuevos pobres
Productos	Talleres de diagnostico y planificación participativa, subvenciones y subsidios del PAIS para compra de máquinas e insumos	Talleres de diagnostico y planificación participativa, subvenciones, subsidios del PAIS para compra de herramientas, máquinas e insumos, compra de parte de la producción
Dispositivos organizativos	Grupos de proyecto	Grupos de proyecto, cooperativas, red social
Principios de diseño	autonomía, autogestión, solidaridad, participación, organización comunitaria,	protagonismo, solidaridad, asociacionismo, trabajo en red
Tipos de proyectos	productivos y comunitarios	productivos y comunitarios

Tabla 19: Elementos de diseño de los programas PPM y Manos Bonaerenses

Programa	P.P. Microempresas	Manos Bonaerenses
Problema que atiende	Falta de acceso al crédito por parte de las mujeres microempresarias	desempleo
Objetivo principal	Crear y consolidar pequeñas unidades de producción y servicio, ampliar el acceso al crédito, apoyar el trabajo de las mujeres en microemprendimientos productivos	Crear y fortalecer empresas familiares y cooperativas con la finalidad de reducir el desempleo y generar ingresos para los desocupados
Destinatarios	mujeres microemprendedoras	mujeres productoras, microempresarias informales
Productos	talleres de capacitación, créditos del Banco Provincia, locales, puestos de venta, ferias empresariales y rondas de negocios	compre estatal, capacitación en gestión empresarial, aspectos de administración, cálculo de costos, comercialización, organización y manejo de las cooperativas de trabajo, rondas de negocios, puntos de venta fijos del programa, subvenciones, subsidios del PAIS para compra de herramientas, máquinas e insumos, instalaciones, suministro de materia prima, transporte de la producción
Dispositivos organizativos	ninguno	microempresas familiares, cooperativas y polos productivos, Asociaciones Transitorias, Cámaras de Microempresarias
Principios de diseño	descentralización, participación, acceso al crédito, autonomía	desarrollo humano, asociacionismo, autonomía
Tipos de proyectos	de servicios, mecánicos, de manufactura, producciones alternativas, de mujeres	Productivos (textiles, alimentarios, artesanías)

Tabla 20: Elementos de diseño de los programas PRODEL Y PUEBLO

Programa	PRODEL	PUEBLO
Problema que atiende	exclusión, desintegración social, desocupación	desocupación, indigencia, pobreza, desintegración social, emergencia social
Objetivo principal	constituirse en un mecanismo de apoyo a iniciativas de desarrollo local, promoviendo la participación, organización y protagonismo de las comunidades rurales y urbanas en forma asociada con los gobiernos locales	Atender la emergencia social y evitar la desintegración social
Destinatarios	familias pobres de desocupados o subocupados que se encuentran en situación de vulnerabilidad como consecuencia de la exclusión de los bienes y servicios básicos, la ausencia de trabajo, la precariedad laboral, el ingreso insuficiente, la desintegración de redes sociales, el déficit en capacitación laboral	Personas sin cobertura de ningún programa social nacional, provincial o municipal, o con cobertura alimentaria parcial.
Productos	Fondos rotatorios de microcrédito,subvenciones, subsidios para compra de herramientas, máquinas e insumos, capacitación, herramientas, asistencia técnica	Asistencia técnica a proyectos, capacitación, formación laboral, asistencia alimentaria, formulación de proyectos
Dispositivos organizativos	Consejos locales de desarrollo, Comités técnicos de proyecto (comunitario, productivo y laboral), Mesas distritales	Mesas barriales y distritales
Principios de diseño	descentralización, asociacionismo, participación,	integralidad, eficacia, organización popular, asistencia a la emergencia, generación de ingresos, autoabastecimiento, empleabilidad
Tipos de proyectos	Comunitarios, productivos, de formación laboral	De autoabastecimiento familiar o comunitario, de infraestructura comunitaria, mejoramiento habitacional, formación laboral, microcrédito

Tabla 21: Elementos de diseño de los programas Banca Social y Huertas Bonaerenses

Programa	Banca Social	Huertas Bonaerenses
Problema que atiende	Falta de acceso al crédito de los autoempleados precarios	pobreza, desempleo
Objetivo principal	Promover la conformación de un sistema de microfinanciamiento y asistencia integral a las actividades de la economía social de la Provincia de Buenos Aires	Coadyuvar a paliar la crisis alimentaria, complementar la dieta familiar y atender la problemática del desempleo y pérdida de ingresos de vastos sectores poblacionales. Contribuir con la autoproducción de alimentos
Destinatarios	Directos: instituciones que trabajan con microcréditos dirigidos al sector informal. Indirectos: microempresas ubicadas en el sector de la economía social urbana o rural que tengan hasta $10.000 o $20.000 respectivamente de capital y cuyos ingresos familiares no superen la línea de pobreza y de bajos recursos o excluidas del acceso a la banca formal	familias que están por debajo de la línea de pobreza o indigencia, en situación de vulnerabilidad, preferentemente beneficiarios de los planes de jefas y jefes de hogar. y sectores pauperizados por caída de sus ingresos
Productos	Subsidios para constituir fondos rotatorios de microcréditos y para gastos operativos, capacitación en administración y finanzas, comercialización y análisis de mercado, marketing, asistencia técnica, material de apoyo, sistemas informáticos	semillas, herramientas y talleres, cursos y jornadas de capacitación para realizar huertas familiares y comunitarias, cursos de cocina y asistencia técnica
Dispositivos organizativos	ONG que deseen funcionar como Bancas sociales	grupos de trabajo
Principios de diseño	Gestión asociada, Descentralización y sustentabilidad	seguridad alimentaria, autoabastecimiento, generación de ingresos, descentralización, flexibilidad, participación comunitaria, autosuficiencia y desarrollo de capacidades, autoproducción
Tipos de proyectos	Institucional	

Tabla 22: Elementos de diseño de los programas IDL y ETD

Programa	Iniciativas p/DL	El Trabajo Dignifica
Problema que atiende	falta de acceso al crédito	pobreza y exclusión
Objetivo principal	Contribuir a generar condiciones y apoyar iniciativas que posibiliten y dinamicen procesos de desarrollo local en los Municipios de la Provincia de Buenos Aires	Aumentar las oportunidades de desarrollo socioproducitvo y fortalecimiento de las capacidades y las potencialidades personales para lograr crecimiento económico con inclusión social
Destinatarios	personas bajo línea de pobreza o con necesidades básicas insatisfechas o en situación de vulnerabilidad social	Directos: Municipios y redes de ONG. Indirectos: Trabajadores de la Economía Social en hogares en situación de pobreza de los grupos más vulnerables que desarrollen o busquen desarrollar proyectos socio-productivos que signifiquen alternativas laborales que les permitan la auto-generación de ingresos
Productos	Subsidios para fondos rotatorios de microcréditos, infraestructura comunitaria o productiva, compra de insumos o herramientas, capacitación, asistencia técnica, talleres de planificación estratégica participativa, microbancas, sistemas de información,	capacitación, asistencia técnica, subsidios para fondos rotatorios de microcrédito para ONG y municipios, eventos: jornadas, encuentros, congresos, CD
Dispositivos organizativos	CLES, UTL	Mesa de actores locales, redes de ONG, comités de crédito
Principios de diseño	Fortalecimiento, gestión asociada, participación, planificación, descentralización, asociativismo, autoproducción, redes socioproductivas	participación, organización y protagonismo, generación de ingresos, autonomía, autogestión, fortalecimiento institucional de ONG, asociacionismo, gestión asociada, sujeto activo, empoderamiento
Tipos de proyectos	1) proyectos productivos o microcrédito para la producción, 2) proyectos de infraestructura productiva, 3) de producción de bienes para el autoabastecimiento, 4) proyectos comunitarios, 5) de empleabilidad o capacitación laboral.	Socioproductivos integrales

Tabla 23: Elementos de diseño del programa Volver

Programa	Volver
Problema que atiende	despoblamiento, desocupación
Objetivo principal	Generar condiciones de habitabilidad, que centradas en la cuestión social propicien el repoblamiento en las localidades de menos de 3000 habitantes de la Provincia de Buenos Aires mediante el fortalecimiento de las comunidades locales en sus aspectos sociales, culturales, educativos, económicos y productivos
Destinatarios	Directos: habitantes con alta vulnerabilidad social y nuevos pobladores que se instalarán en la comunidad. Indirectos: toda la población de la localidad (de entre 300 y 2500 habitantes, de menos de 3000 habitantes, o de menos de 5000 habitantes)
Productos	talleres de “microplanificación” participativa y diagnóstico comunitario, huertas familiares o comunitarias, semillas, herramientas y capacitación, microcréditos, plan de desarrollo local
Dispositivos organizativos	Mesas distritales, Unidades de Gestión Local, CLES, comisiones de vecinos
Principios de diseño	Integralidad, organización comunitaria, participación, gestión asociada, participación, soberanía alimentaria, autoconstrucción por el sistema ATEPAM, generación de ingresos, repoblamiento
Tipos de proyectos	socioproductivos y sociocomunitarios

Capítulo 6. Métodos y técnicas

Este capítulo procura dar cuenta de cómo se ha ido construyendo el objeto del presente estudio, explicitando las decisiones que se tomaron en el proceso: formulación de objetivos y preguntas, delimitación del ámbito de observación, elección de las unidades de análisis, métodos y técnicas de registro y procesamiento de información, etc. También procura justificar dichas decisiones en la medida de lo posible.

La inquietud que originó el estudio partió de la observación del propio ámbito laboral del autor. Haber sido testigo del paso de varios elencos de funcionarios (gestiones) a lo largo de ocho años de desempeñarse en el mismo ámbito laboral del mismo organismo estatal permitió advertir un patrón de cambios y continuidades. Ha cambiado periódicamente el nombre de los programas y del organismo mismo. También ha cambiado parcialmente el discurso, en particular el horizonte utópico que se persigue con los programas. La plantilla de personal se renueva sólo parcialmente y las prácticas parecen más conservadoras. Surgieron entonces una serie de preguntas acerca de los cambios y las continuidades, sus determinantes y su relación con el personal de planta permanente y los elencos de funcionarios que, salvo raras excepciones, no permanecen más de dos años.

En 2003 se comenzó con la fase exploratoria de este estudio, encarando la participación en el ámbito laboral como trabajo de campo, observando en forma sistemática, haciendo acopio de documentación, llevando una libreta de campo y tratando de dar forma a un tema y problema de investigación. A partir de ese momento se tomaron diversos cursos de posgrado sobre políticas públicas, desarrollo social, desarrollo local y economía social, desarrollo humano, diseño, gestión y evaluación de proyectos y programas sociales y, finalmente, en 2008, el ingreso al doctorado en Ciencias Sociales en la Facultad de Humanidades y Ciencias de la Educación, de la UNLP. Todo ello contribuyó a definir lo que se expone en este capítulo.

Si bien el registro sistemático se inició en 2003, el ingreso del autor como trabajador del organismo se produjo en 1995, por lo que se cuenta con anotaciones personales y documentación anteriores a la fecha de comienzo del trabajo de campo, obviamente menos sistemáticas y continuas. Por otra parte, antes de 2003 el ámbito laboral no fueron los programas que son objeto de análisis en este trabajo, sino un programa materno infantil perteneciente al “eje alimentario” del organismo. No obstante, esta mayor antigüedad ha sido una fuente sumamente útil de relaciones y *rapport* que facilitó el acceso a muchos informantes. También facilitó la exploración de la historia de los programas anterior a 2003, cuando el autor aún no se desempeñaba en ellos.

6.1. El campo de observación

Ilustración 1: Quino (1970) Mafalda, vol. 6.

No es posible hablar de cambios en una entidad en total ausencia de continuidades de referencia. ¿Cómo saber que algo cambió y no que se está frente a otra cosa?. Algo debe permanecer inmutable para permitir el reconocimiento de lo mismo pero con variantes. ¿Por qué se pretende estar hablando del mismo organismo aun cuando su nombre, su conducción y sus programas han cambiado varias veces durante el período que abarca el estudio?.

Básicamente porque es el organismo que representa la "autoridad social" en la Provincia de Buenos Aires, es decir, el que detenta en forma exclusiva las misiones y funciones que hacen al tratamiento de la pobreza, la desocupación y la atención de los grupos vulnerables. Permanece constante la población objetivo y la problemática que atiende, por ende, sus misiones y funciones no han sufrido cambios significativos. Por otra parte, desde 1994 se encuentra en la misma sede, un edificio ubicado en la calle 55 número 570, en La Plata, que anteriormente fuera sede de la empresa provincial de energía, ESEBA.

Pero el ámbito de observación específico no es el organismo en su totalidad sino sólo una parte del mismo: la que lleva adelante los programas de promoción de emprendimientos productivos. También estos programas han ido cambiando de nombre, y parcialmente han cambiado sus objetivos, sus productos, procedimientos, etc. Sin embargo ha permanecido constante su población objetivo, el problema social que buscan atender (la desocupación) y la principal respuesta que ofrecen: el "autoempleo" mediante la generación de emprendimientos productivos. Por otra parte, también éstos se identifican con un lugar físico constante: el tercer piso del edificio de calle 55.[1]

Finalmente, hay un núcleo básico de trabajadores que ha permanecido a lo largo del período de estudio, que es depositario de la memoria institucional,[2] de la historia de estos programas y que aprende de sus experiencias en forma colectiva. Son quienes los implementan y muchos de ellos han participado también de su diseño. Los esquemas mentales de estas personas y los programas se determinan mutuamente. El personal "hace" los programas en la misma medida en que los programas los constituyen a ellos como trabajadores estatales del desarrollo social. Cada nuevo trabajador que ingresa a este ámbito laboral pasa por un proceso de socialización en el que adquiere la memoria institucional, los valores, los prejuicios, la jerga, los aprendizajes colectivos, las dicotomías que organizan los debates y marcan fronteras entre los subgrupos, en suma, los esquemas mentales del grupo.

Estas son las continuidades que permitieron recortar el campo de observación. Así, por ej. inicialmente se había pensado incluir programas, como el Barrios Bonaerenses o el Fuerza Solidaria, que según los criterios recién expuestos no formaban parte de este ámbito y, en consecuencia, fueron excluidos, a pesar de haber contado con documentación y haber realizado algunas entrevistas para obtener información sobre ellos. Fue precisamente esa información la que permitió excluirlos.

Hay un programa que satisface sólo a medias los criterios de inclusión y sin embargo fue considerado: el PAIS. Este programa fue creado en 1989 en el Ministerio de Acción Social, cuya sede estuvo otro edificio y, en sus inicios, no fue un programa de promoción de emprendimientos productivos sino de ayuda alimentaria. ¿Qué motivos justifican entonces su inclusión?.

a) El PAIS comenzó en el MAS pero terminó en el CPFyDH en la sede de calle 55 y estuvo articulado estrechamente con varios de los programas que aquí interesan.

b) La promoción de emprendimientos productivos estuvo pensada desde su inicio como una tercera etapa a desarrollar, y fue efectivamente llevada a cabo.

c) Muchos trabajadores de los programas analizados en este trabajo al ingresar se desempeñaron inicialmente como personal del PAIS, por lo que su experiencia en éste programa es parte de la memoria institucional y de su historia. Estos trabajadores

1 Desde 2008 funcionan en el sexto piso del mismo edificio.

2 Para un tratamiento de la noción de memoria institucional véase Bertranou (2004) y Martinez Nogueira (2002 y 2004). En un sentido próximo Rowlinson et al. (2010) y Rowlinson y Procter (1999) se refieren a la *memoria organizacional*.

remontan su praxis hasta el PAIS, y cuando este programa fue transferido al CPFyDH, todo su personal fue transferido con él.

Por ello PAIS es el primer programa de la serie analizada. Su primera etapa, la que transcurrió en el MAS como un programa alimentario, es al mismo tiempo un antecedente de dicha serie, mostrando cómo se puede atender a un mismo problema con medidas de emergencia en el corto plazo y con medidas más de fondo en el mediano y largo plazo. La situación que el PAIS planteaba por etapas hoy está distribuida en el organismo en diferentes "ejes", que constituyen sendas subsecretarías, cada una con un conjunto diferenciado de programas.

La inclusión del Programa Provincial de Microempresas (PPM) también requiere de una justificación, dado que este programa no perteneció en forma exclusiva al ámbito laboral considerado, sino que fue compartido por tres organismos. El CPM ni siquiera participó en el mismo desde su creación, sino que se incorporó posteriormente. El PPM fue incluido porque en su implementación los tres organismos funcionaban en forma casi autónoma. Hubo tres ámbitos laborales separados, un por cada organismo participante. Lo que se considera en este trabajo es sólo la parte del PPM que funcionó en el ámbito laboral del CPM. El personal del CPM que se desempeño en el PPM pasó posteriormente a desempeñarse en otros programas de promoción de emprendimientos productivos del CPM y del CPFyDH. Así, la experiencia del PPM también es parte de la memoria institucional de los trabajadores que conforman el grupo humano que lleva adelante los programas analizados.

En suma, entonces, se estudia un conjunto de programas que pertenecen a un único ámbito laboral que presenta una identidad reconocible a lo largo del tiempo en un mismo organismo también identificable como tal por sobre sus cambios de nombre, aunque formalmente constituyan diferentes organismos. Sus denominaciones sucesivas en el período de estudio fueron las siguientes en orden cronológico:

1. Subsecretaría de Acción Social (SAS) del Ministerio de Acción Social (MAS).
2. Subsecretaría de Organización Comunitaria (SOC) del Ministerio de Salud y Acción Social (MsyAS).
3. Consejo Provincial de la Mujer (CPM).
4. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH).
5. Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (MDHyT).
6. Ministerio de Desarrollo Humano (MDH).[3]

Los programas considerados según los criterios expuestos más arriba son los siguientes, también en orden aproximadamente cronológico (algunos han sido simultáneos):

1. Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS)
2. Programa Provincial de Microempresas (PPM)
3. Mujer de campo
4. Mujer isleña
5. Manos Bonaerenses
6. PRODEL
7. PUEBLO
8. Programa Provincial de Economía Social (Banca Social)
9. Huertas Bonaerenses
10. Programa de Fortalecimiento Socioproductivo para Comunidades Rurales (Volver)

3 El Ministerio de Desarrollo Humano se transformó en diciembre de 2007 en Ministerio de Desarrollo Social, pero este último queda fuera del período que abarca el presente estudio.

11. Programa Provincial de Iniciativas para el Desarrollo Local (IDL o PPIDL)
12. Plan Provincial para el Aumento de las Oportunidades de Desarrollo Socioproductivo “El Trabajo Dignifica”

Ahora bien, los programas y organismos anteriores no agotan el campo de observación. La observación realizada en la fase exploratoria permitió identificar la relevancia de otros actores no considerados inicialmente: los organismos internacionales. Más específicamente el Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD). Estos organismos son mencionados en los documentos de los organismos provinciales y de sus programas como autores de los enfoques asumidos como propios.

Por otra parte, la información relevada muestra que no solamente son los autores de dichos enfoques, sino que han trabajado activamente para inducir su adopción por parte de los organismos provinciales considerados. Les transfirieron un conjunto de saberes técnicos diseñados especialmente para implementar dichos enfoques en la práctica, proporcionaron la terminología que se utiliza en los documentos de los programas analizados, los lineamientos generales para su diseño y algún financiamiento.

Una mención especial merece el tratamiento dado en este estudio a los textos del Dr. Bernardo Kliksberg, el funcionario de ambos organismos internacionales recién mencionados que mayor influencia directa ejerció sobre los enfoques de política adoptados por los organismos provinciales. Se consideró la posibilidad de atribuir sus escritos a uno u otro organismo internacional según la fecha de publicación, considerando que sus escritos expresan las posturas del organismo para el que trabajaba en cada momento. Pero esta decisión presentaba dos inconvenientes:

En primer lugar, el Dr. Kliksberg se caracteriza por publicar los mismos artículos varias veces en distintos momentos. Se han identificado hasta cuatro versiones del mismo texto, algunas veces idénticas, otras con pocos cambios, algunas veces con el mismo título y otras con un título diferente pero con el mismo contenido. Ello dificulta fechar sus propuestas con precisión y en base a ello asignar un texto a un único organismo bajo el supuesto antes mencionado. Más bien pareciera justificarse el supuesto contrario: que las ideas del Dr. Kliksberg han constituido la postura oficial de los organismos en los que se desempeñó. Aunque en un primer momento puede parecer poco razonable que un organismo internacional adopte las ideas de una persona, no lo es tanto si se considera que Kliksberg se ha ocupado siempre de un aspecto acotado y más bien de naturaleza técnica en el período que abarca el presente estudio. Sus ideas no modifican las posturas de los organismos sobre otros temas, que el autor no aborda directamente.

Por tal motivo, se ha preferido preservar la unidad de la obra de Kliksberg con independencia de los organismos para los que trabajó, y considerarlo por separado, como una unidad de análisis más, entre los organismos internacionales, a pesar de la gran diferencia que notoriamente existe entre un individuo y una institución de este tipo. Pero aclarando que esa equivalencia es válida sólo para fines muy acotados en el contexto del presente estudio.

6.2. Métodos y técnicas

El enfoque de investigación elegido es básicamente cualitativo, puesto que las preguntas de investigación refieren a cuestiones conceptuales, de sentido, para las cuales resulta ser el más adecuado. En esta decisión influye una concepción de las aproximaciones cualitativas como la que expresan Vasilachis de Gialdino (1992) y Glaser y Strauss (1967). Ellas no persiguen la verificación o refutación de una hipótesis derivada de una teoría preexistente, sino la explicación del fenómeno estudiado mediante la propuesta de un modelo teórico como producto final del proceso investigativo. Para ello se parte de algunos conceptos ordenadores que, sin llegar a constituir un marco teórico cerrado permiten orientar las primeras decisiones sobre la construcción del objeto, en la fase de diseño, durante el trabajo de campo y el comienzo del análisis.

Los enfoques cualitativos siguen un diseño de investigación flexible y “emergente” (Marradi et al. 2007) en un proceso iterativo (Glaser y Strauss, 1967) que encuentra la construcción más acabada del objeto recién al final (Henríquez y Barriga, 2003; Bourdieu et al., 1991). Se asume que este camino es el más apropiado cuando lo que se busca es identificar el punto de vista emic (Pike, 1954) o del nativo. El sentido que las palabras tienen para los actores sociales en su uso, en lugar de una definición de diccionario o una definición a priori presupuesta por el investigador (Magariños de Morentín et al, 1990). Como técnicas de trabajo de campo adecuadas para tales fines y enfoque se recurrió a la observación directa no estructurada, la observación participante y las entrevistas semiestructuradas, con ayuda de distintas guías de preguntas diseñadas especialmente según la categoría de informante.

Para los trabajadores la guía de preguntas indagaba sobre su trayectoria laboral en el organismo (fecha y forma de ingreso y programas en los que trabajó), experiencia anterior trabajando en programas sociales, rutinas de trabajo en los distintos programas, su percepción de los cambios y continuidades en los programas y su participación en el diseño e implementación de los mismos. Para los funcionarios se elaboró una en cada caso una guía más personal, con preguntas específicas sobre el programa que le tocó dirigir o la función que desempeñó, sus prioridades y objetivos al asumir y las directivas que recibió de sus superiores inmediatos. En todos los casos se indagó en forma indirecta sobre su concepción del desarrollo, de la finalidad última de los programas analizados y su interpretación de los cambios ocurridos y los aprendizajes sedimentados a lo largo del tiempo.

Unas pocas entrevistas se realizaron en el mismo ámbito laboral, en alguna oficina momentáneamente desocupada, pero esta situación resultaba poco propicia para un diálogo libre y distendido. Otras se realizaron en el domicilio de los entrevistados y algunas más en lugares públicos como bares, propicios para el diálogo pero poco amigables al momento de la desgrabación.

La observación se desarrolló fundamentalmente en la sede del Ministerio de Desarrollo Humano, utilizando como instrumentos de registro la libreta de campo, y ocasionalmente cámara fotográfica y grabador. Debido a que el investigador es al mismo tiempo trabajador del organismo su presencia nunca fue considerada un factor externo. Por otra parte, es habitual en ese ámbito laboral que los trabajadores lleven una agenda de sus actividades y que tomen apuntes en algún cuaderno personal durante las reuniones de trabajo donde se planifica la tarea futura y se evalúa la realizada. Durante todo el tiempo de trabajo de campo la libreta de campo cumplió al mismo tiempo la función de agenda de trabajo y cuaderno de apuntes, por lo cual tampoco la actividad de registro desentonó con la conducta habitual del personal. El investigador era uno más entre otros tomando notas.

El grabador fuera de las entrevistas se utilizó en ocasiones especiales como reuniones o conferencias donde los oradores eran funcionarios de mayor jerarquía y la comunicación era básicamente unidireccional, con los trabajadores como audiencia. También en actos oficiales, como los de lanzamiento de un nuevo programa, asunción de nuevas autoridades o en capacitaciones realizadas en el ámbito laboral. En estas ocasiones también se tomaron fotografías o se realizaron breves tomas de video digital. No se grabaron reuniones de trabajo cotidianas debido a que en estas ocasiones sí hubiera resultado una acción fuera de lo habitual y porque no pareció necesario. En tales ocasiones sólo se utilizó la libreta de campo.

También se recopiló abundante documentación de los programas analizados y documentación general del organismo, en la que se presentan sus lineamientos generales de política. Esto incluye tanto documentación en soporte papel como electrónica, siempre de carácter público. Pertenecer al ámbito laboral también facilitó el acceso a dicha documentación. El organismo no posee una biblioteca o centro de documentación ni ninguna política de conservación de documentos. Todos los documentos se encuentran en las oficinas donde trabaja el personal que los produjo, en armarios y equipos informáticos. Una vez que un programa deja de existir sus documentos quedan abandonados en las oficinas y en las redes hasta que alguien los destruye.

Es habitual que cada dos años cambien las autoridades del organismo y que los nuevos

funcionarios redistribuyan a las personas en diferentes equipos de trabajo y a los equipos en diferentes espacios. Los paneles de vidrio y cartón prensado que dividen las oficinas se modifican para ajustarse a la cantidad de espacios y a la superficie asignada a cada uno de ellos. Con esas mudanzas es común que se efectúen “operativos de limpieza” que dejan en los pasillos del edificio pilas de carpetas y de cajas con documentos de programas antiguos esperando ser recogidos por el personal de mantenimiento como basura. Esas ocasiones constituyeron momentos propicios para inspeccionar el material a punto de ser desechado y rescatar lo que podría ser de utilidad.

Por otra parte cada trabajador del ministerio lleva en su domicilio y computadora personal su propio archivo de documentos de los programas en los que trabajó, por lo cual los compañeros de trabajo fueron otra fuente importante de documentación. Por esta vía se obtuvieron incluso borradores de documentos, que permitieron ver las distintas etapas en el proceso de diseño de algunos programas. En otros casos fue la propia participación en dichos procesos la que permitió observarlos directamente y registrarlos. En cada entrevista se solicitó a los informantes copias de la documentación que tuvieran en su poder que pudiera resultar de interés para los fines de este estudio. No todos respondieron positivamente, pero varios fueron muy generosos proporcionando una gran cantidad de valiosos documentos de todo tipo: folletos, manuales, instructivos, informes, memorias, evaluaciones, documentos de base de los programas y matrices de planificación.

Los documentos de los organismos internacionales fueron seleccionados según el criterio de la intertextualidad.[4] En todo momento se evitó proceder en base al supuesto de que por su solo alcance internacional las posiciones de estos organismos tienen una incidencia efectiva en la determinación de las políticas que siguen los organismos provinciales. No se encuentran elementos que permitan suponer que los primeros “impongan” unilateralmente sus posiciones a los últimos. Cuando se establecen conexiones entre ambos tipos de organismos ha sido en base a la existencia documentada de una incidencia efectiva cuya naturaleza y alcances pueden ser descritos en vez de conjeturados.

Cuando los documentos de los organismos provinciales o la normativa hacen referencia explícita a que adhieren a un enfoque promovido por un organismo internacional y mencionan el documento del que han tomado ese enfoque, ese documento ha sido buscado para ser analizado. Estos documentos son considerados “textos de base” como lo hace la semiótica de enunciados (Magariños de Morentín, 1996). Las intervenciones directas de los organismos internacionales en los provinciales mediante capacitaciones y asistencias técnicas han señalado igualmente otros textos para el análisis. De modo que ningún documento del BID o el PNUD, por ejemplo, se ha incluido en el corpus sin que existiera algún tipo de evidencia de que los programas provinciales, su personal o funcionarios lo consideraron como fuente de orientación de sus propias concepciones y prácticas.

Finalmente, se recopilaron 145 textos de carácter normativo (leyes de ministerio y de presupuesto, decretos de estructura, de designación de autoridades, resoluciones y decretos de creación de programas, etc.) provinciales y nacionales, que permitieron reconstruir la historia de los organismos y programas con mayor precisión, estableciendo la cronología exacta de sus transformaciones. También sirvió para triangular los datos obtenidos en las entrevistas. Unos pocos, como los decretos y resoluciones de creación de programas, se incluyeron en el corpus para ser analizados. La mayor parte de esta normativa se encuentra digitalizada y es de acceso público a través de los buscadores legislativos en línea de la Provincia de Buenos Aires y de la Nación. Otra parte no se encontraba digitalizada y debió ser solicitada al Boletín Oficial, a la Dirección de Información Jurídica del Ministerio de Gobierno o a la Legislatura Provincial. Con toda esta normativa se conformó una base de datos sencilla en una planilla de cálculo que permitió su consulta ágil por tipo de norma, número, año de sanción o promulgación, fecha exacta, datos de publicación en el boletín oficial, tema, resumen de contenido y gobernador en ejercicio al momento de su promulgación.

---

4 Charaudeau y Maingueneau (2005, 337) definen la intertextualidad como "el conjunto de las relaciones explícitas o implícitas que un texto o un grupo de textos determinado mantiene con otros textos". Ejemplos de relaciones explícitas son la cita, la paráfrasis, el comentario y la exégesis.

A partir de tal cronología de normativa legal, de la bibliografía de carácter histórico, de los documentos del corpus y de otras fuentes, como noticias periodísticas tomadas de las versiones *online* de los medios de comunicación, se elaboró paralelamente una cronología más amplia de alcance provincial, nacional, regional e internacional, de hechos pertinentes a la temática estudiada.[5] La misma consta de 160 registros. En base a ella se confeccionó, por fin, una línea de tiempo interactiva usando el software libre Timeline, del Roy Rosenzweig Center for History and New Media (CHNM. Véase la Ilustración 2).[6]

Se realizaron 41 entrevistas semiestructuradas a empleados, ex-empleados, funcionarios, y ex-funcionarios de los organismos provinciales, y a ex-consultores de los organismos internacionales que intervinieron en los organismos provinciales considerados. La selección se realizó partiendo del conocimiento personal del investigador, tratando de entrevistar, para cada programa, por lo menos a su máximo responsable directo y a dos de los empleados que se desempeñaron en su implementación. Es decir, se buscó contar con al menos tres entrevistados para cada programa.

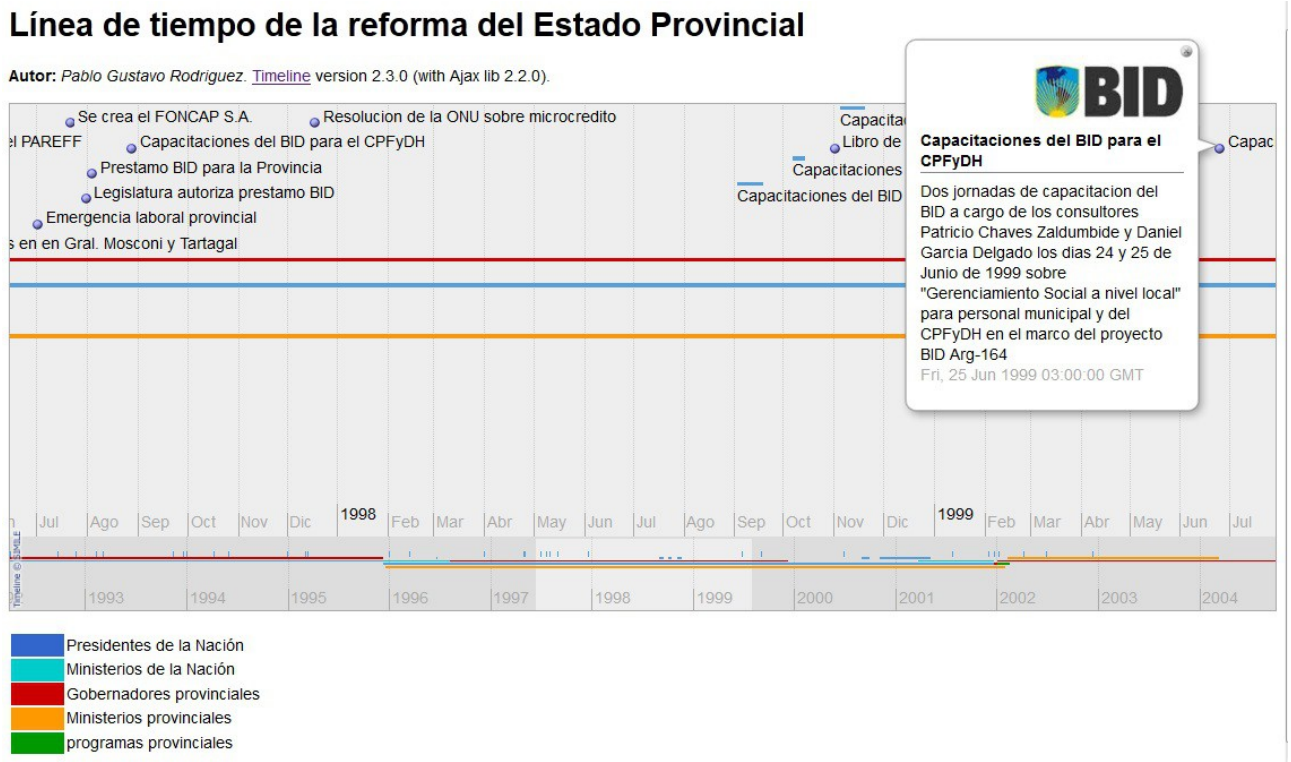


Ilustración 2: Captura de pantalla de la línea de tiempo confeccionada a partir de la cronología de los hechos relevantes en el período de estudio.

Esto no significa que se buscara alcanzar los 36 entrevistados por parte de los organismos provinciales, puesto que cada trabajador se desempeñó en varios programas en forma sucesiva. Así la expectativa inicial fue contar con unas 20 entrevistas. También se usó la técnica de la bola de nieve para identificar otras personas que trabajaron en los mismos programas que los entrevistados, lo que condujo a personas cuyo testimonio éstos juzgaban importante por diferentes motivos, en su mayoría ex-trabajadores del organismo provincial. Estas adiciones, junto a las entrevistas realizadas a los consultores condujeron a la cifra final de 41 entrevistas. Tratándose de estrategias eminentemente cualitativas el tamaño de la muestra de informantes se determinó mediante el criterio de saturación teórica (Strauss y Corbin, 2002).

Hubo también algunos rechazos abiertos o por dilación indefinida, especialmente entre ex-funcionarios con los que no se tenía un conocimiento personal previo. En particular resultó imposible obtener alguna entrevista de ex-funcionarios que intervinieron en la gestión del

5 También esta base de datos se elaboró en una planilla de cálculo.
6 http://chnm.gmu.edu/ . La línea de tiempo se encuentra en el CD que acompaña la tesis.

préstamo BID 979/OC-AR, tanto en el BID como en el Ministerio de Economía de la Provincia y en la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación. Esta negativa resulta significativa. No ocurrió lo mismo, en cambio, con quienes se desempeñaron como consultores en el marco de dicho préstamo, los que accedieron sin problemas a ser entrevistados.

Sólo cuatro entrevistas no fueron grabadas, por no considerarse favorable para ello la situación. En un caso la comunicación se realizó por email, por dificultades para acordar la cita. Una de las entrevistas realizadas y grabadas finalmente no fue considerada en el análisis por carecer de valor. Se trató de una persona con poca voluntad para hablar que sin embargo no se negó abiertamente a hacerlo. Cada informante fue entrevistado sólo una vez, pero en un caso se cuenta con otras dos entrevistas proporcionadas por colegas con motivo de otra investigación. Cada uno es designado con un pseudónimo de la forma *Infnn,* donde "inf" es la abreviatura de "informante" y "nn" representa un número de dos cifras que no se repite. Ello permitió identificar en forma unívoca a cada persona preservando su anonimato.[7] Otro recaudo que se ha tomado en el mismo sentido es referirse a todos los entrevistados como si fueran de sexo masculino.

Se ha hecho excepción a esta regla de anonimato en el caso de los funcionarios con rango de Director Provincial o superior, cuando la circunstancia hace necesario destacar el cargo que ocupaba la persona aludida, por considerar que a) siendo cargos públicos es muy fácil saber quién ocupó un determinado cargo en una fecha determinada y b) siendo funcionarios públicos es inherente a su cargo asumir la responsabilidad por sus actos y declaraciones en el ejercicio de su función. En cambio las mismas personas no son identificadas cuando no resulta necesario a los fines de la exposición indicar su cargo.

Cada entrevista fue desgrabada con la mayor fidelidad posible al texto original, siguiendo aproximadamente las convenciones de transcripción que recomienda Teun van Dijk (2000b) a fin de conservar aspectos como la entonación, pausas, énfasis, dudas, correcciones, etc. que resultan significativas para captar su sentido. Sin embargo en las citas que se transcriben en este trabajo esas convenciones han sido suprimidas casi en su totalidad a fin de facilitar la lectura.

La recopilación de documentos y desgrabación de entrevistas permitieron conformar un corpus textual integrado por:

1. los documentos de los programas de promoción de emprendimientos productivos implementados por el MDH y organismos que le antecedieron entre 1989 y 2007, así como los documentos generales de dichos organismos que presentan sus políticas.
2. los documentos de los organismos internacionales surgidos del intertexto (referidos, citados o aludidos directamente por los documentos de los programas provinciales en estudio o por el personal entrevistado de los organismos provinciales).
3. las entrevistas efectuadas a funcionarios, ex-funcionarios, empleados y ex-empleados profesionales y técnicos de los mismos programas, y a ex-consultores de los organismos internacionales que condujeron capacitaciones o asistencias técnicas para los programas analizados entre 1989 y 2007.

Este material es el que fue sometido a análisis de discurso, como se describe más abajo. En la Tabla 1 se puede ver la cantidad de documentos correspondientes a cada programa. Las leyes, proyectos de ley, reglamentaciones, decretos, convenios, noticias periodísticas y otro tipo de documentos fueron consultados en busca de datos fácticos como fechas, nombres de personas, organismos, cargos, etc. pero su texto no es objeto del mismo tipo de análisis que las entrevistas y documentos de los programas y organismos.

Los textos que integran el corpus fueron todos digitalizados y sometidos un análisis crítico de discurso de orientación cognitiva (van Dijk, 1986a, 1986b, 2000a, 2000b) asistido por computadora con apoyo del software QSR-Nvivo®.[8] La elección de este tipo de análisis halla su

7 En la tabla al final de este capítulo se presentan los principales atributos demográficos de los entrevistados.

8 Copyright de Qualitative Solutions and Research, Sidney, Australia, 2008. Al comienzo de la investigación se utilizó la versión 8. En el transcurso de la misma se actualizó a la versión 9 y posteriormente a la 10, a medida que fueron lanzadas al mercado.

justificación, en primer lugar, en la elección del marco teórico que incluye las nociones de esquemas y modelos mentales como estructuras cognitivas de carácter social que orientan la percepción y la conducta y se expresan, entre otros medios, a través del discurso, en las categorías, clasificaciones, elección del léxico, tropos, retórica, etc.

La segunda razón que justifica esta opción es que ya ha sido utilizado con éxito en estudios anteriores (Ceirano y Rodríguez, 1997; Rodríguez, 1997, 2000, 2001, 2005, 2006), por lo que se cuenta con la destreza suficiente como para abordar el análisis de un gran volumen de texto como el que compone el corpus de este estudio. Coadyuva a ello decididamente el instrumento informático, que además permite llevar un control transparente y un registro riguroso de las operaciones analíticas realizadas y replicarlas cuando sea necesario (Bergin, 2011; Bringer et al., 2004; Crowley & Tagg, 2002; Durian, 2002; Lakeman, 2008; Leech & Onwuegbuzie, 2011). Una dilatada experiencia previa en la operación de este software también facilitó su instrumentación.

	Carpetas	**Total**
Organismos	INDES-BID	7
	PNUD	15
	ONU	4
	Kliksberg	15
	Pcia.Bs.As.	15
Subtotal		**56**
Programas	Banca	11
	PPM	0
	ETD	8
	IDL	9
	ManosB	5
	Mcampo	5
	Misleña	9
	PAIS	8
	HuertasB	5
	PRODEL	16
	PUEBLO	2
	Volver	9
Subtotal	**12**	**87**
Entrevistas		**41**
Total		**184**

Tabla 1: Cantidad de entrevistas y documentos de organismo y programa que integran el corpus textual

Como explica van Dijk en su sitio web[9] "El análisis del discurso no es un método de investigación sino una (inter) disciplina". Estrictamente el análisis crítico de discurso no constituye un método de análisis, pues carece de operaciones precisas. Por este motivo desde hace tiempo prefiere usar la expresión "estudios críticos del discurso" (ECD) para designar la "actitud crítica a la hora de estudiar o analizar el discurso", en lugar de la más difundida expresión "análisis crítico del discurso" (ACD). Lo que proporciona van Dijk (2000a) es una orientación general de carácter crítico y cognitivo a la cual cada analista debe agregar algún método de análisis de su preferencia. En este estudio se ha optado por combinar técnicas del análisis cualitativo de contenido y técnicas de codificación sugeridas por los creadores de la Teoría Fundada tomando en cuenta algunas recomendaciones de la semiótica de enunciados (Magariños de Morentín et al, 1990), aunque sin seguir sus operaciones analíticas. El procedimiento utilizado fue el siguiente:

9 http://www.discourses.org

En primer lugar los textos del corpus que no se hallaban en formato electrónico fueron digitalizados y cargados en el software de análisis Nvivo. Luego se procedió a crear nodos de caso para cada unidad de análisis, considerando diferentes tipos de unidades de análisis: programas, organismos y personas. Cada documento fue codificado en el nodo de caso correspondiente. Se definió el conjunto de atributos (variables demográficas) que caracterizan a cada tipo de unidad de análisis (caso) y en base a ello se definió una “hoja de clasificación” para cada una, esto es una matriz de datos (casos por variables).

Para los entrevistados los atributos considerados relevantes fueron título de grado y status, donde status diferencia entre funcionarios, empleados, consultores y ajenos (ninguno de los tres anteriores). Para los programas se estableció como único atributo “gestión”, que los agrupa según hayan pertenecido a la Gestión Duhalde, Gestión Ruckauf, Gestión West o MDH. En el caso de los organismos se consideró sólo su Dependencia, pudiendo ser provincial o internacional.

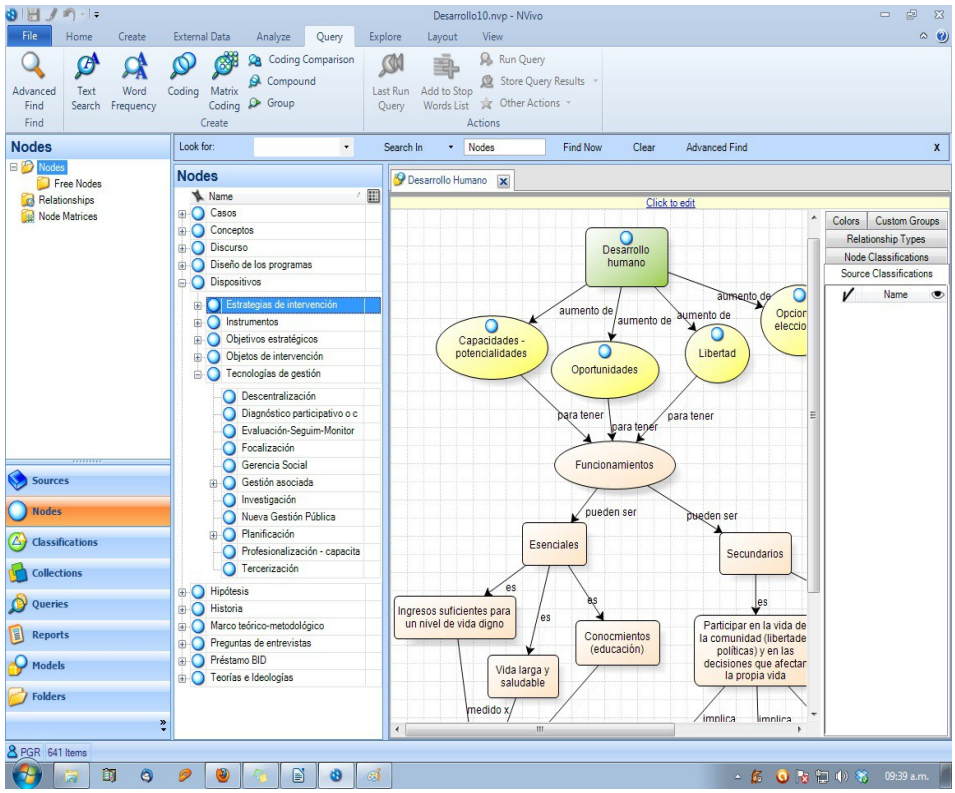


Ilustración 3: Captura de pantalla de una sesión de trabajo con el software de análisis QSR-Nvivo 10.

Tras estos pasos preparatorios se procedió a la lectura secuencial de cada documento identificando la presencia de temas relevantes y creando los códigos (nodos) correspondientes. Ello incluye tanto categorías *emic* o “nativas”, como categorías *etic* de dos tipos: emergentes (creadas por el autor pero sugeridas a partir de la lectura de las fuentes) y categorías “*top-down*” tomadas de la bibliografía teórica y luego identificadas en las fuentes. Los dos primeros tipos (*emic* y emergentes) corresponden al tipo “*bottom-up*”. (Pike, 1954, Richards & Richards, 1995).

Orientó la lectura la identificación de todas las modalizaciones de desarrollo presentes en el corpus, para las cuales se crearon, en un **primer momento**, sendos nodos. Se tomó el concepto de *modalización* que utiliza la semiótica de enunciados.[10] Esta metodología asume que "todo lo efectivamente dicho se corresponde con una posibilidad de decirlo preexistente" (Magariños de Morentín, 1998), posibilidad que no es individual, sino que el productor del texto en

10 La semiótica de enunciados toma el concepto de modalización de la lógica modal, con alguna restricción adicional.

cuestión comparte con la comunidad a la que pertenece. Vale decir que un enunciado es una actualización de una relación semántica entre términos que estaba disponible para el enunciador antes de verbalizarla. Esta *posibilidad cognitiva* es lo que representa la modalización.

Obviando la representación formal en aras de la simplicidad se puede ejemplificar señalando que la expresión "la Constitución provincial" puede reescribirse como "la Constitución puede ser provincial". Esta posibilidad coexiste con otras como que la Constitución sea nacional, liberal, federal, moderna, etc. Se dice entonces que el segundo término del enunciado, el que sigue al verbo "puede ser" *modaliza* al primero ("provincial" modaliza a "la Constitución") y que "la Constitución provincial" es una modalización posible entre otras (Magariños de Morentín, 1996, 305-308). Cualquier adjetivación, complemento o cláusula subordinada son *modalizadores*. En la etapa descrita se identificaron las diferentes modalizaciones de Desarrollo (comunitario, social, humano, local, etc.).

Del mismo modo se buscaron indicaciones sobre las maneras de alcanzar el desarrollo buscado y se fueron creando los nodos correspondientes. Asimismo se preparó un conjunto de nodos para capturar los elementos de diseño de los programas (problema que atiende, población destinataria, productos, técnicas, etc.) y otro para codificar las preguntas de las guías de entrevista formuladas a los trabajadores.

En un **segundo momento** se fueron estableciendo relaciones entre las categorías y agrupando los nodos en función de dichas relaciones, como sugiere la Teoría Fundada. En este punto se crearon nuevas categorías de tipo *etic* de orden superior agrupando varias categorías *emic* previamente identificadas. Este tipo de procedimiento es el que permitió, en una interacción entre lecturas teóricas y fuentes, generar los modelos de intervención que se describen en el capítulo 7.

Finalizada la codificación se pasó a la generación de matrices cualitativas (**tercer momento**) cruzando un conjunto de nodos con otro. Por ej. las diferentes modalizaciones de desarrollo en las filas y los diferentes tipos de unidades de análisis en las columnas. Ello permitió comparar cómo se presenta una misma modalización de desarrollo en el texto de documentos pertenecientes a diferentes programas, cuando se lee por fila, o cómo usa un mismo programa las diferentes modalizaciones de desarrollo, cuando se lee por columna.[11] Una síntesis de lo observado a partir de la lectura de las matrices se asienta en un memo y es considerado un resultado del análisis. Estos memos permitieron responder a la mayoría de las preguntas de investigación presentadas más arriba. El conjunto de estos resultados se expone en el capítulo 7. La interpretación de los resultados se adelanta al final del mismo capítulo y se desarrolla con mayor detalle en las conclusiones (capítulo 8). A lo largo de todo el proceso se fueron redactando otros tipos de memos para registrar los *insights*, notas metodológicas, líneas de investigación paralelas y síntesis de las lecturas teóricas.

Nombre	Nodos
Conceptos	134
Discurso	10
Diseño	47
Dispositivos	134
Historia	9
Marco teórico	61
Preguntas entrevistas	41
Teorías	41
Subtotal temáticos	**477**

11 Dichas matrices se reproducen en el capítulo 7 mostrando en las celdas la cantidad de pasajes o de palabras que corresponden a la intersección de los dos nodos.

Casos	88
Matrices	45
Resultados	19
Relaciones	173
Total	**802**

Tabla 2: Cantidad de nodos, fuentes y pasaje según tipo de nodo

En el proceso de análisis se desarrolló un libro de códigos consistente en 477 categorías analíticas (802 nodos en total), que codifican 1.156 pasajes de texto (ver Tabla 2), agrupadas en ocho grandes conjuntos: conceptos, diseño de los programas, preguntas de entrevistas, marco teórico-metodológico, discurso, historia y teorías e ideologías. Asimismo se redactaron 136 memos de diferente tipo. La revisión bibliográfica se realizó sobre más de un centenar de textos (incluyendo artículos de revistas científicas, *papers*, libros y capítulos de libros) y se escribió una reseña para 63 de ellos.

La aproximación cualitativa descripta no excluye la posibilidad de ofrecer un panorama estadístico de la presencia relativa de cada noción de desarrollo según la cantidad de pasajes o volumen de texto que le dedican las fuentes. También se ofrece la información sobre el presupuesto asignado a cada programa como indicador de la importancia relativa que les asigna la conducción política del organismo (Hintze, 2005, 29).

Gran parte del trabajo de campo y análisis fue posible gracias a una Beca de Formación Superior *full time* otorgada por la Universidad Nacional de La Plata, que se pudo usufructuar entre el 1º de abril de 2008 y el 31 de marzo de 2010. A tal fin se solicitó una licencia sin goce de sueldo en el Ministerio de Desarrollo Social, no obstante lo cual se realizaron reiteradas visitas al mismo a fin de mantener la presencia en el campo y continuar la observación. Durante esas visitas se participó de reuniones internas y capacitaciones para el personal sobre el tema de esta investigación. Todas las tareas fueron registradas en la libreta de campo, que consta de 7 tomos de 90 hojas cada uno.

Como parte del trabajo de campo también se participó del curso virtual "Debates sobre el Desarrollo Humano", ofrecido por la Escuela Virtual del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), entre el 08/03/2010 y el 11/06/2010.[12] Esta actividad proporcionó documentación oficial del PNUD para su posterior análisis y permitió interactuar con personal de dicho organismo internacional formulando preguntas y solicitando precisiones acerca del enfoque de Desarrollo Humano, como se hubiera hecho en una entrevista.

Se exploraron algunas líneas de trabajo que debieron ser luego abandonadas por no resultar fructíferas ni pertinentes. Una de ellas se orientó a la exploración de las fuentes conceptuales del modelo de intervención del CPFyDH, para lo cual se consideró el Compendio de Doctrina Social de la Iglesia Católica y un conjunto de documentos doctrinarios del Partido Justicialista que desarrollan el concepto de "Comunidad Organizada", a fin de compararlo con el de "organización comunitaria" y otros relacionados que integran dicho modelo de intervención.[13] Otra línea de trabajo fue el estudio de un caso de una "experiencia exitosa" de desarrollo local de uno de los programas considerados.[14]

6.3. El trabajo de campo en el propio ámbito laboral

Puede pensarse que desarrollar trabajo de campo en el propio ámbito laboral dificulta

12 Duración: 110 hs. Con evaluación final. Aprobado con calificación: 100 puntos /100.

13 El resultado de esta exploración se presentó en la VIII Reunión de Antropología del Mercosur (Rodriguez 2009b).

14 Presentado en Congreso ALAS XXVII (Rodriguez, 2009a).

tomar suficiente distancia como para alcanzar la objetividad considerada necesaria para realizar una investigación antropológica. La postura que se asume en este trabajo es que la afirmación anterior presenta al menos dos inconvenientes.

El primero es una idea de objetividad que podría considerarse de algún modo “realista”, en el sentido de asumir que existe una realidad objetiva independiente de los sujetos que observan o conocen, y que esa realidad se conoce mejor desde “afuera”, a distancia, que estando inmerso en ella. El presente estudio, por el contrario, sostiene una postura más próxima al constructivismo social, según el cual el conocimiento siempre es producto de una co-construcción, el observador siempre es parte del entorno al que observa, este último es siempre un producto o recorte de la actividad cognoscitiva de dicho sujeto y la realidad no se confunde con el territorio sino que es el conjunto de mapas (esquemas mentales) socialmente compartidos por un grupo humano y, por ende, una construcción social (Lahitte, Hurrell y Malpartida, 1989; Watzlawick, 1993).

El segundo inconveniente, derivado de la postura recién expuesta, es que la posición cognoscitiva privilegiada tradicionalmente por la antropología no es la externa, sino la de “nativo marginal” (Freilich, 1970), una suerte de punto medio en el continuo entre el nativo o participante completo y el observador externo “no participante”. Esta posición es un punto de llegada, no de partida. En la época clásica los antropólogos eran generalmente extranjeros para las sociedades que estudiaban, y por ende partían necesariamente de un extrañamiento de hecho. Pero desde el extrañamiento total no se alcanza el tipo de conocimiento de la alteridad que construye la antropología, por lo tanto su esfuerzo se dirigía a comprender la racionalidad nativa, el punto de vista del actor, volviendo familiar lo extraño.

Lins Ribeiro (1986) nos habla del cambio que se produjo cuando los antropólogos comenzaron a desarrollar trabajo de campo en su propia sociedad. Esta situación reduce en grado variable la diferencia cultural existente entre el investigador y el grupo humano involucrado en el estudio, pudiendo llegar a la situación opuesta a la de la época clásica, en la que el investigador desarrolla el trabajo de campo entre un grupo humano del cual él mismo es “nativo”. Esta situación no constituye un impedimento para el conocimiento mayor que el que supone el extrañamiento completo. Simplemente partiendo de la situación opuesta a la anteriormente descrita se dirige al mismo punto de llegada usando, la estrategia contraria: el extrañamiento activo y la desnaturalización.

Ninguna de las dos situaciones es intrínsecamente mejor, más adecuada o más objetiva que la otra. Ambas requieren la vigilancia epistemológica de los propios supuestos y distinto tipo de “controles” externos, entre los cuales la supervisión de la directora de tesis y de los docentes de la carrera han sido los más importantes. Ambas situaciones presentan ventajas y desventajas, aunque de carácter opuesto.

La pertenencia al ámbito laboral donde se desarrolló el trabajo de campo facilitó el acceso a los informantes y a la documentación debido a la existencia del *rapport* necesario y a la relativa “invisibilidad” que otorga el carácter de participante permanente y habitual, sin que ello signifique una invisibilidad total, ni que la conducta de los sujetos observados sea más “auténtica” cuando no se sienten observados. Tampoco implica una pretensión por parte del investigador de trabajar en forma “encubierta”. Al contrario, la condición de tesista, la realización de la investigación, y el conocimiento del tema y objetivos de este estudio fueron de público conocimiento para trabajadores y funcionarios del organismo estudiado. Este conocimiento incluso despertó el interés de varios de ellos por conocer más sobre el estudio y motivó su participación voluntaria como informantes.

Por otra parte, la condición de compañero de trabajo y la familiaridad que ello conlleva también impuso limitaciones en la comunicación con algunas personas debido a que en el ámbito laboral existen subgrupos y diferencias en la manera de entender el trabajo cotidiano, en las tomas de posición ante políticas estatales, prácticas, valoraciones, etc. El conocimiento de una relación personal del investigador de mayor afinidad con algunos funcionarios que con otros o de sus posiciones políticas o con respecto a las políticas sociales, tal como es habitual manifestarlas en el desarrollo de la tarea cotidiana, produjo en algunos casos la autocensura del informante, y

en otros pudo haber sido la causa del rechazo a ser entrevistado.

Cabe acotar que esto ocurrió en muy pocos casos: una entrevista no pudo ser analizada debido al carácter evasivo de la mayoría de las respuestas obtenidas. En dos casos fue necesario considerar en el análisis la manera que los vínculos, lealtades personales y adhesiones ideológicas condicionaron las respuestas de los entrevistados. Seguramente un entrevistador extraño hubiera obtenido una entrevista diferente. Pero ello no significa más "verdadera" o más "objetiva". Se dispone de mayor libertad para "dibujar una realidad" para un extraño que sólo puede conocerla a través de ese relato.

6.4. Fuentes y marco teórico

Otro recaudo que fue necesario tener en cuenta es la diferenciación entre fuentes y marco teórico. Como advirtió acertadamente P. Bourdieu (1997, 92) en su artículo "Espíritus de Estado":

> […] para tener alguna oportunidad de pensar a un Estado que se piensa aun a través de aquellos que se esfuerzan en pensarlo (como por ejemplo Hegel o Durkheim), hay que procurar poner en cuestión todos los presupuestos y todas las preconstrucciones inscritas en la realidad que se trata de analizar, y en el pensamiento mismo de los analistas.

Si lo anterior es válido para intelectuales como Hegel o Durkheim lo es aún más para quienes han sido y son al mismo tiempo que académicos, funcionarios del Estado y de los organismos internacionales que se consideran en este trabajo, como Rolando Franco, Bernardo Kliksberg, Daniel García Delgado, Daniel Arroyo, José Luis Coraggio, y otros. Es por ello que cuando ha sido necesario considerar los textos de estos intelectuales se ha decidido tomarlos como fuentes y objeto de análisis y nunca como marco teórico.

Sus categorías constituyen "principios de visión y división" del campo del desarrollo y las políticas "que son para el pensamiento cultivado lo que las formas primitivas de clasificación descritas por Durkheim y Mauss son para el «pensamiento salvaje»" (ídem, 106). Ellas resultan además inseparables de sus "apuestas" y compromisos institucionales con los organismos para los que trabajan, han trabajado o esperan poder trabajar en un futuro próximo como asesores, consultores o funcionarios. Estos autores circulan entre cargos académicos, estatales e internacionales que conforman un campo o "red de políticas" (Camou, 1997) en el que son actores que compiten o se alían con otros en función de intereses derivados de sus posiciones en dicho campo, acumulando en el camino el capital simbólico y el capital social específico de prestigio, notoriedad o renombre que les permite mejorar sus posiciones futuras. Estos intelectuales son *analistas* a la vez que *hacedores* de políticas. Sus categorías "de análisis" son usadas por el Estado y los organismos internacionales para organizar la realidad que ellas pretenden interpretar. Como dice Bourdieu:

> […] la dificultad absolutamente particular de la cuestión de Estado estriba en el hecho de que, aparentando pensarlo, la mayoría de los escritos dedicados a este objeto […] participan, de forma más o menos eficaz y más o menos directa de su construcción, y por lo tanto de su existencia misma. [...]
>
> Si el Estado está en condiciones de ejercer una violencia simbólica es porque se encarna a la vez en la objetividad bajo la forma de estructuras y mecanismos específicos y en la «subjetividad» o, si se prefiere, en los cerebros, bajo la forma de estructuras mentales, de percepción y de pensamiento. Debido a que es el resultado de un proceso que la instituye a la vez en las estructuras sociales y en las estructuras mentales adaptadas a esas estructuras, la institución instituida hace olvidar que es fruto de una larga serie de actos de institución y se presenta con todas las apariencias de lo *natural.* (Bourdieu, 1997, 95-96, 98).

Para contrarrestar ese trabajo instituyente y desnaturalizar los sistemas de categorías aconseja Bourdieu reconstruir su génesis, mostrando los conflictos y confrontaciones que condujeron a descartar algunas posibilidades en favor de otras. Ese es el propósito del capítulo 3 de este trabajo al remontarse al origen de la Gerencia Social, de la Gestión por Resultados y de

nociones como las de Desarrollo Humano o Desarrollo Social, mostrando su conexión con los procesos de Reforma del Estado de la década del noventa y el rol que desempeñaron en su surgimiento los organismos internacionales y los intelectuales que para ellos trabajan o trabajaron.

En las páginas que siguen se presentan los resultados del análisis de los documentos y las entrevistas que permiten responder la mayor parte de las preguntas de investigación expuestas en la segunda sección de este capítulo.

Entrevistados

ID	Status	Profesión	Ingreso	Egreso	PAIS	Mcampo	Misla	PPM	Manos	PRODEL	Pueblo	Banca
Inf00	Empleado	Ingeniero agrónomo	1993	continuaba				1	1			
Inf01	Empleado	Psicólogo social	1997	continuaba	1					1		1
Inf02	Empleado	Lic. Antropología	1996	continuaba	1							
Inf03	Empleado	Prof. Educación Física	1989	2002	1					1	1	
Inf04	Empleado	Lic. Trabajo Social	< 1999	continuaba			1			1		
Inf05	Empleado	Lic. Cs. Administración	1996	continuaba				1	1	1		
Inf06	Empleado	Lic. Trabajo Social	1995	continuaba	1					1	1	1
Inf07	Empleado	Prof. Educación Física y Psicólogo social	1984	continuaba	1							1
Inf08	Empleado	Lic. Sociología	1983	continuaba	1					1		
Inf09	Funcionario	Lic. Geología	1993	2000	1			1	1			
Inf10	Empleado	Lic. Antropología	1996	continuaba						1		
Inf11	Empleado	Lic. Economía	1993	continuaba				1	1			1
Inf12	Empleado	no tiene	1992	continuaba								
Inf13	Empleado	no tiene	1997	continuaba			1			1		
Inf14	Empleado	Psicólogo social	1997	continuaba	1					1		1
Inf16	Empleado	Publicista	1996	2000					1			
Inf17	Funcionario	Psicología social	1992	continuaba			1					
Inf18	Empleado	Prof. Geografía	1997	1999								
Inf19	Empleado	Lic. Antropología	1992	continuaba		1						
Inf20	Empleado	Lic. Trabajo Social y veterinario	1995	2005						1		1
Inf21	Empleado	Lic. Antropología	1994	2002						1		
Inf22	Empleado	Lic. Trabajo Social	1993	continuaba						1		
Inf23	Consultor	Prof. Historia	1997	1999								
Inf24	Consultor	Lic. Sociología	N/C	N/C								
Inf25	Consultor	Lic. Sociología	N/C	N/C								
Inf27	Funcionario	Lic. Antropología	1991	1993								

Entrevistados

ID	Status	Profesión	Ingreso	Egreso	PAIS	Mcampo	Misla	PPM	Manos	PRODEL	Pueblo	Banca
Inf28	Empleado	Veterinario	1993	2002				1	1	1		
Inf29	Empleado	Prof. Historia	< 1995	continuaba						1		
Inf30	Empleado	Lic. Trabajo Social	2004	continuaba								
Inf31	Funcionario	no tiene	2003	2006								
Inf32	Funcionario	S/D	N/C	N/C				1	1			
Inf33	Funcionario	no tiene	2006	continuaba	1							
Inf34	Empleado	Contador	2001	2004								1
Inf35	Empleado	Lic. Trabajo Social	2000	2001							1	
Inf36	Consultor	Lic. Trabajo Social	N/C	N/C								
Inf37	Funcionario	Lic. Sociología	2000	2002						1		
Inf38	Empleado	S/D	S/D	S/D	1							
Inf39	Empleado	Ing. Agrónoma	1986	continuaba	1							
Inf40	Consultor	Lic. Sociología	N/C	N/C								
Inf41	Funcionario	Lic. Trabajo Social	1989	2002	1					1	1	
Totales					12	1	3	6	7	16	4	7

ID	Status	IDL	VOLVER	Huertas	ETD	Total
Inf00	Empleado				1	3
Inf01	Empleado				1	4
Inf02	Empleado				1	2
Inf03	Empleado					3
Inf04	Empleado	1			1	4
Inf05	Empleado	1			1	5
Inf06	Empleado	1			1	6
Inf07	Empleado				1	3
Inf08	Empleado				1	3
Inf09	Funcionario					
Inf10	Empleado					1
Inf11	Empleado				1	4
Inf12	Empleado	1			1	2
Inf13	Empleado	1			1	4
Inf14	Empleado				1	4
Inf16	Empleado					1
Inf17	Funcionario	1			1	3
Inf18	Empleado					
Inf19	Empleado	1	1		1	4
Inf20	Empleado	1				3
Inf21	Empleado					1
Inf22	Empleado		1		1	3
Inf23	Consultor					0
Inf24	Consultor					0
Inf25	Consultor					0
Inf27	Funcionario					0

ID	Status	IDL	VOLVER	Huertas	ETD	Total
Inf28	Empleado					3
Inf29	Empleado					1
Inf30	Empleado		1		1	2
Inf31	Funcionario	1				1
Inf32	Funcionario					2
Inf33	Funcionario				1	2
Inf34	Empleado					1
Inf35	Empleado					1
Inf36	Consultor					0
Inf37	Funcionario					1
Inf38	Empleado					1
Inf39	Empleado			1	1	3
Inf40	Consultor					0
Inf41	Funcionario					3
Totales		9	3	1	18	

Capítulo 7. El análisis de los discursos

Pero eso sí, los sicarios no pierden la ocasión
De declarar públicamente su empeño
De propiciar un diálogo de franca distensión
Que les permita hallar un marco previo
Que garantice unas premisas mínimas
Que faciliten crear los resortes
Que impulsen un punto de partida sólido y capaz
De este a oeste y de sur a norte,
Donde establecer las bases de un tratado de amistad
Que contribuya a poner los cimientos
De una plataforma donde edificar
Un hermoso futuro de amor y Paz.
- Joan Manuel Serrat (Algo personal)

En este capítulo se analiza el discurso sobre el desarrollo en los documentos y entrevistas y se responden la mayoría de las preguntas de investigación presentadas en el capítulo 1. Se exponen los hallazgos referidos a la presencia de **la noción de desarrollo** en sus principales modalizaciones a través de todas las fuentes y a lo largo del tiempo y se describe el sentido que recibe cada modalización en los grupos de fuentes en que aparece (secciones 7.1.1, 7.2.1 y 7.3.2). Asimismo se presentan y describen los diferentes componentes de los **modelos de intervención** a lo largo del período considerado y a través de los distintos grupos de fuentes trabajadas, a saber:

- Documentos de los organismos y programas provinciales (sección 7.2.2)
- Documentos de los organismos internacionales (PNUD, ONU, INDES-BID) (sección 7.1.2)
- Entrevistas a agentes y ex-funcionarios de los organismos provinciales y consultores del BID (sección 7.3.2)

Los programas provinciales han sido enumerados y descritos en el capítulo 5. Los organismos internacionales considerados son los que han tenido relación directa, efectiva y documentada con los programas provinciales estudiados: el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD), Banco Interamericano de Desarrollo (BID) con su Instituto para el Desarrollo Social (INDES) y las Naciones Unidas (ONU).

Como se describió en el capítulo 3, el BID brindó asesoramiento y capacitación a funcionarios y personal de planta del CPFyDH a través del proyecto ARG-0164 por el cual se concretó el préstamo BID 979/OC-AR, entre 1996 y 2006. El PNUD es el autor del concepto de Desarrollo Humano, que le dio nombre al organismo provincial en el mismo período. Su enfoque sobre la gestión de las políticas sociales es citado en reiteradas ocasiones en los documentos de este último como referencia para la formulación de su propio modelo de intervención. Por otra parte, al menos un actor con influencia decisiva sobre el organismo provincial, el Dr. Bernardo Kliksberg, se desempeñó sucesivamente en ambos organismos internacionales.

De las Naciones Unidas se analizaron los documentos de las Cumbres de Desarrollo Social (1995 y 2000), pues son citados en los del PNUD como la referencia oficial en materia de políticas sociales y como parte de la misma agenda de reforma social que inauguró el Foro de Washington de 1993. También se analizaron otros documentos de los años sesenta y setenta para dar cuenta del enfoque del Desarrollo de la Comunidad que se encuentra presente en los comienzos del CPM y como antecedente del enfoque de Desarrollo Humano del PNUD.

Finalmente, cabe aclarar que se han considerado por separado los textos del Dr. Bernardo Kliksberg por las siguientes razones:

1. El Dr. Kliksberg en persona ofició de consultor para el CPFyDH en el marco del mencionado proyecto BID en calidad de integrante del INDES, en temas de administración pública para los sectores sociales. Sus libros fueron material de estudio en capacitaciones

para funcionarios y empleados del CPFyDH y son citados profusamente en varios de los documentos analizados.

2. El aporte del Dr. Kliksberg resulta muy particular, debido a que se concentró específicamente en la transmisión del enfoque conocido como “gerenciamiento social”, que desarrollara él mismo. Su prolífica producción sobre el tema, aunque siempre respaldada por los organismos para los que trabajó, está firmada, por lo que es factible diferenciarla de otros documentos, de carácter oficial pero impersonal.
3. En el período considerado el Dr. Kliksberg se desempeñó como funcionario del INDES-BID y del PNUD en forma no simultánea, pero siempre como especialista en gerenciamiento social, por lo que resulta difícil asimilarlo en forma preferencial a uno solo de estos dos organismos.

Analizando los textos del Dr. Kliksberg sobre gerenciamiento social por separado de los organismos internacionales considerados, se hace posible aislar su contribución específica a las prácticas con las que los programas provinciales buscaron promover algún tipo de desarrollo.

Antes de pasar al análisis de los textos propiamente dicho, se expone en mayor detalle la noción de *modelo de intervención* presentada en el capítulo 2 y cómo fueron identificados. El análisis de los documentos se realiza por grupo de fuentes, comenzando por los organismos internacionales, siguiendo por los organismos provinciales y terminando con las entrevistas. El capítulo se cierra con unas conclusiones parciales que se sintetizan los hallazgos y respuestas que el análisis precedente arrojó a las preguntas de investigación.

Desarrollo y modelos de intervención

El discurso del desarrollo tal como se lo concibe en este estudio no se limita a la definición del término, sino que incluye la prescripción de las prácticas necesarias para alcanzarlo. Vale decir, que no se intenta en estas páginas describir el desarrollo como mera *idea* sino también como *técnica* y *práctica social* para promover a los subdesarrollados, pobres y desocupados convirtiéndolos en un determinado tipo de sujeto, plenamente desarrollado, en el mismo sentido en que Foucault estudió las prácticas para el tratamiento de los enfermos los locos, los criminales, etc. para convertirlos en sujetos *normales*.

En varios documentos de los programas analizados se expresan con cierta claridad algunos principios rectores que orientan estratégicamente sus prácticas. Como ilustración se cita un pasaje correspondiente al Volver debido a que es el que los expone más explícitamente:

> Este tipo de intervención genera las condiciones para concretar un modelo de gestión social diferente con estas características:
>
> Integralidad
> Inclusión social
> Desarrollo local con equidad
> Gestión asociada
> Fortalecimiento de las capacidades locales
> Descentralización
> Complementariedad
> Respeto por la identidad cultural y tradiciones
> Recuperación de los saberes populares
> Mejoramiento de la calidad de vida del hábitat desde la lógica de Desarrollo Humano
> Planificación
> Cuidado del medio ambiente
> Sustentabilidad
> Interrelación con otras comunidades
> Generación de trabajo genuino
> Expansión de ciudadanía. (*Volver- Propuesta institucional*).

Otros programas presentan entre sus principios rectores: asociativismo, equidad, autonomía y autogestión de los destinatarios, flexibilidad, participación, organización comunitaria,

asistencia, promoción, empoderamiento, focalización y solidaridad.[1]

El conjunto de estos principios caracterizan lo que los documentos del CPFyDH denominan el *modelo de gerenciamiento social*, o como lo llamaron algunos entrevistados un *modelo de intervención*. La estrategia seguida en el análisis de los discursos relevados, inspirada en los trabajos de T. van Dijk, se orientó precisamente a identificar y caracterizar los modelos de intervención entendidos como modelos mentales sobre qué es el desarrollo y cómo debe ser promovido.

A tal fin, en una **primera etapa** se fueron codificando los principios orientadores de las prácticas que se mencionan en los documentos de los programas y organismos y en las entrevistas. En un **segundo momento**, ante la diversidad y heterogeneidad de dichos principios se los clasificó en cinco tipos que fueron denominados: objetivos estratégicos, estrategias de intervención, tecnologías de gestión, instrumentos y objetos de intervención.

En este trabajo se postula que un *modelo de intervención es un dispositivo de gubernamentalidad en sentido foucaultiano consistente en una combinación particular de principios orientadores y de prácticas o acciones de los programas sociales,* entre los que se pueden diferenciar objetivos estratégicos, estrategias de intervención, tecnologías de gestión, instrumentos y objetos de intervención.

Para explicitar mejor esta definición se hace necesario expresar qué se entiende por *dispositivo* y por *gubernamentalidad*. Agamben (2005) asegura que la palabra latina *dispositio* de la que deriva el *dispositivo* foucaultiano, es la traducción del vocablo griego *oikonomía,* que significa la administración de la casa, el *óikos*, o en un sentido más general, simplemente *gestión, administración, management.*

> Común a todos este términos es la referencia a una oikonomía, es decir, a un conjunto de praxis, de saberes, de medidas, de instituciones, cuyo objetivo es administrar, gobernar, controlar y orientar, en un sentido que se supone útil, los comportamientos, los gestos y los pensamientos de los hombres. (Agamben, 2005).

En las propias palabras de Foucault un dispositivo es:

> […] un conjunto resueltamente heterogéneo que incluye discursos, instituciones, instalaciones arquitectónicas, decisiones reglamentarias, leyes, medidas administrativas, enunciados científicos, proposiciones filosóficas, morales, filantrópicas, brevemente, lo dicho y también lo no-dicho, éstos son los elementos del dispositivo. El dispositivo mismo es la red que se establece entre estos elementos. […] El dispositivo está siempre inscripto en un juego de poder (Foucault, 1977; citado en Agamben, 2005).

El modelo de intervención es entonces un dispositivo porque consiste en un conjunto heterogéneo de praxis, saberes, tecnologías, discursos, principios, etc. que buscan "administrar, gobernar, controlar y orientar" los comportamientos de los hombres en el sentido del desarrollo. Pero ¿por qué se define como un dispositivo *de gubernamentalidad*? (Foucault 2007, 92).

Según Foucault, Habermas distinguió tres tipos de técnicas que los hombres utilizan para entenderse a sí mismos: de producción, de significación y de dominación. Él propuso agregar un cuarto tipo al que llamó *tecnologías*[2] *del yo* (o *del sí mismo*: del francés *soi*), a las que definió como aquellas:

> […] que permiten a los individuos efectuar, por cuenta propia – o con la ayuda de otros, cierto número de operaciones sobre su cuerpo y su alma, pensamientos, conducta, o cualquier forma de ser, obteniendo así una transformación de sí mismos con el fin de alcanzar cierto estado de felicidad, pureza, sabiduría o inmortalidad.
>
> Estos cuatro tipos de tecnologías casi nunca funcionan de modo separado, aunque cada una de ellas esté asociada con algún tipo particular de dominación. Cada una implica ciertas formas de aprendizaje y de modificación de los individuos, no sólo en el sentido más evidente de

1 La Tabla 26 al final de este capítulo, muestra la presencia de cada una de estas estrategias en cada uno de los programas.

2 En el texto referido Foucault utiliza los vocablos *técnica* y *tecnología* en forma intercambiable. Por otra parte, conviene tener en cuenta que esta expresión es una traducción al castellano de la traducción al inglés que hicieran quienes desgrabaron las conferencias que Foucault ofreció en francés en Vermont, EEUU, en 1981.

> adquisición de ciertas habilidades, sino también en el sentido de adquisición de ciertas actitudes. […].
>
> Habitualmente, se usan las dos primeras tecnologías en el estudio de las ciencias y de la lingüística. Han sido las dos últimas, las tecnologías del dominio y del sujeto, las que más han requerido mi atención. He intentado elaborar una historia de la organización del saber respecto a la dominación y al sujeto. […] **Este contacto entre las tecnologías de dominación de los demás y las referidas a uno mismo es lo que llamo gobernabilidad**.[3] (Foucault, 2008, 48-49, negritas agregadas).

Como se definió en el capítulo 2, la **gubernamentalidad** es "el gobierno de sí mismo y de los otros" (Foucault, 2010) o el gobierno de los otros a través de sí mismos. Implica unas técnicas de gobierno o una *tecnología gubernamental* fundada en una *racionalidad política* liberal que produce un *régimen de verdad*. Pero cuando Foucault habla del liberalismo no lo entiende como una ideología, teoría o filosofía, sino como una práctica o "como principio y método de racionalización del ejercicio del gobierno" (Foucault, 2007).

Un *régimen de verdad* es "la articulación con una serie de prácticas de cierto tipo de discurso que, por un lado, lo constituye como un conjunto ligado por un lazo inteligible y, por otro, legisla y puede legislar sobre esas prácticas en términos de verdad o falsedad" (Foucault, 2007, 35). Foucault dice que a partir del momento en que dichas prácticas se coordinan con un régimen de verdad pueden hacer que lo que no existía se convierta "en algo, algo que, no obstante, siguió sin existir" (ídem 36). Es decir, en una *realidad de transacción* (ídem 337)*:* figuras que surgen en la interfaz entre gobernantes y gobernados, transitorias, históricas en el sentido de que no han existido siempre, pero que no por ello resultan menos reales. En la obra de Foucault ese algo fue sucesivamente la locura, la enfermedad, la delincuencia, la sexualidad, etc. En este estudio es el desarrollo.

> No es una ilusión porque es precisamente un conjunto de prácticas, y de prácticas reales […].
>
> La apuesta de todas esas empresas […] el acoplamiento serie de prácticas-régimen de verdad forma un dispositivo de saber-poder que marca efectivamente en lo real lo inexistente, y lo somete en forma legítima a la división de lo verdadero y lo falso. (ídem 37).

Es por eso que resulta importante considerar junto al concepto de desarrollo las prácticas prescritas para alcanzarlo, pues es la articulación de ambas instancias la que constituye el dispositivo de gubernamentalidad aquí denominado *modelo de intervención*. En sus estudios Foucault no intentó realizar una historia de las ideas en sí mismas, sino de las prácticas y tecnologías de *subjetificación,*[4] de producción histórico-social de subjetividad, como mecanismo de (auto)regulación social de la conducta individual.

Los modelos de intervención como dispositivos de gubernamentalidad son programas para modelar o remodelar los mecanismos de autorregulación de la conducta de los individuos en base a pre-supuestos sobre los seres humanos como sujetos autónomos, dotados de "aspiraciones a la autorrealización, de la capacidad real o potencial de manejar su vida como una especie de empresa de sí mismos", y constituyen un *régimen del yo* (Rose, 2003, 232). Son "fórmulas de gobierno que permiten a los sujetos llegar a reconocerse en las prácticas que los gobiernan" (ídem 244).

Para Rose y Miller (1992) la gubernamentalidad es una suerte de gobierno "a distancia"[5] que abarca "un rango de racionalidades y de técnicas que tratan de gobernar sin gobernar a la sociedad; gobernar a través de las elecciones reguladas hechas por autores singulares y

---

3 En la versión castellana del texto citado el traductor ha usado el vocablo *gobernabilidad* en lugar de *gubernamentalidad*, pero se trata sin dudas del último concepto. El mismo Foucault los usó en ocasiones en forma intercambiable, por ej.: "La gobernabilidad o la gubernamentalidad -perdonen estos barbarismos-..." (Foucault, 2007, 334).

4 Rose define la subjetificación como "todos esos procesos y prácticas heterogéneos por medio de los cuales los seres humanos llegan a relacionarse consigo mismos y los otros como sujetos de cierto tipo" (Rose, 2003, 215, 219).

5 "Liberal government identifies a domain outside 'politics', and seeks to manage it without destroying its existence and its autonomy. This is made possible through the activities and calculations of a proliferation of independent agents including philanthropists, doctors, hygienists, managers, planners, parents and social workers. And it is dependent upon the forging of alliances" (Rose y Miller, 1992, 180).

autónomos, en el contexto de sus compromisos particulares con sus familias y comunidades" (Rose, 2007, 113).

Aclaradas las nociones de *dispositivo* y *gubernamentalidad*, para completar la explicación de la definición de *modelo de intervención* resta especificar qué comprende cada uno de los tipos de elementos que lo componen:

Los **objetivos estratégicos (OE)** son fines en sí mismos, estados finales o condiciones que se pretenden alcanzar por ser considerados valiosos, en el sentido de ser un valor público, como la equidad, la inclusión, la integración social, la eficiencia, la autonomía o autogestión de sujetos activos, la sinergia o la sustentabilidad.[6]

Las **estrategias de intervención (EI)** son modos de abordaje o formas de perseguir los objetivos antedichos. Son los criterios generales, los grandes lineamientos o los principios metodológicos que orientan la acción, por oposición a las operaciones, para regular los comportamientos de las personas de conformidad con los objetivos estratégicos. Algunas estrategias pueden ser: la integralidad, la solidaridad, el protagonismo, el asociacionismo, el autoempleo, la empleabilidad, la participación, la flexibilidad, el fortalecimiento del tejido social o de la sociedad civil o la promoción de la organización comunitaria.[7]

Las **tecnologías de gestión (TG)** son conjuntos de conocimientos que como un saber-hacer especializado se aplican a la realización de una serie de operaciones sistemáticas. Algunos de ellos provienen del campo profesional de la administración de empresas, como la planificación participativa y la estratégica, la externalización o tercerización (*outsourcing*), la focalización (*targeting* o segmentación de mercados), el tablero de comando (*balanced scorecard*), la declaración de misión y visión, el FODA y los programas de gestión del cambio. También son tecnologías de este tipo la gestión asociada, la gestión por resultados y la descentralización.[8]

Los **instrumentos de intervención** no son fines ni principios directivos sino artefactos más concretos que constituyen un medio para alcanzar los objetivos estratégicos. Pueden ser formas organizativas como los CLES, las UTL o los comités de crédito; materiales de uso administrativo como los formularios de solicitud y los registros de beneficiarios, o productos como los microcréditos, los subsidios, la capacitación o la asistencia técnica. La mayoría de ellos se aplican en correspondencia con alguna tecnología específica. Por ej. Los CLES son instrumentos de gestión asociada, un taller puede ser un instrumento de planificación participativa y un fondo rotatorio un instrumento de acceso al crédito.

Finalmente, los **objetos de intervención (OI)** son aquellos fenómenos, dimensiones o

---

6 El sentido otorgado aquí a objetivos estratégicos se aproxima a lo que Rose (2003, 223) llama *teleologías*.

7 Cabe aclarar que la noción de estrategia aquí utilizada difiere de la propuesta por Pierre Bourdieu en la entrevista titulada "De la regla a las estrategias" (Bourdieu 1993), como líneas objetivas orientadoras de las prácticas (Guitiérrez, 2005, Wilkis, 2004). Bourdieu entiende las estrategias como una regularidad en las prácticas individuales, derivada del sentido del juego que tienen los agentes sociales, el que no es necesariamente consciente ni ajustado a una prescripción o norma explicitada y codificada, que no surge de la norma estadística ni es producto de la elección racional ni un principio estructural. Con las nociones de estrategia, habitus y sentido práctico, Bourdieu buscaba superar la oposición entre subjetivismo y objetivismo.

Al contrario de las "estrategias prácticas" preconscientes de Bourdieu, que están inscriptas en la práctica de los sujetos, las estrategias de intervención que se describen en este trabajo aparecen formuladas en forma explícita en los documentos y entrevistas. Son declamadas como artículos de fe, expresadas como declaraciones de intención políticamente correctas, y recomendadas como "buenas prácticas". Se trata de "principios" en el sentido que le da a este término el Diccionario de la Real Academia Española (DRAE): el de "Norma o idea fundamental que rige el pensamiento o la conducta". En este caso representan los principios de diseño de los programas analizados. Son líneas de acción prescritas en forma explícita, aunque nada garantiza que las prácticas observadas efectivamente se guíen por ellas. Incluso podrían diferir notoriamente.

8 La noción de *tecnologías de gestión* es de uso corriente en las ciencias de la administración (Bustos Coral, 2007; Rigby, 2011) y la acepción que recibe en este trabajo es muy cercana, con la diferencia de que aquí son consideradas tecnologías en el sentido que Foucault (2008) le da a las "tecnologías del yo", vale decir, como componentes de un dispositivo de gubernamentalidad.

aspectos de la realidad social sobre las que se pretende operar para modificarlos. En el presente estudio tales objetos son la desocupación, la pobreza, la vulnerabilidad, la informalidad, el riesgo social, la calidad de vida, las condiciones de vida, el territorio, el despoblamiento, las necesidades de la población objetivo, etc.

De todos los elementos que componen los modelos de intervención, se describirán con mayor detalle los objetivos estratégicos, las estrategias de intervención y las tecnologías de gestión, mientras que los instrumentos y los objetos de intervención se describirán sumariamente, por ser menos determinantes y para no extender demasiado la exposición. Por otra parte, los objetos de intervención de cada programa ya fueron mencionados en el capítulo 5, cuando se indicó cuál es el problema social que el programa procura atender. Una lista exhaustiva de los componentes de los modelos de intervención clasificados por tipo se encuentra en la Tabla 29 al final de este capítulo.

Una **tercera etapa** del análisis consistió en identificar los modelos de intervención presentes en cada organismo, gestión y programa considerado a partir del análisis de sus documentos, y en cada grupo de entrevistados (funcionarios y trabajadores), para luego compararlos con el fin de comprobar su semejanza o diferencia, cambio o continuidad.

La comparación se realizó considerando, por una parte, la presencia o ausencia de los diferentes componentes de los modelos de intervención en cada grupo de fuentes así como su peso relativo en términos de la cantidad de texto codificado (medido en cantidad de pasajes, de palabras o de fuentes). Este tipo de comparación se realiza con la ayuda de tablas de frecuencias y porcentajes y con algunos gráficos de barras.[9] A pesar de su carácter cuantitativo sólo tiene valor descriptivo. Los datos producidos no son aptos para ser procesados con técnicas de estadística inferencial, dado que el corpus textual no constituye una muestra estadísticamente representativa.

Por otra parte, se efectuó la comparación del significado otorgado a cada componente por cada grupo de fuentes. Este último tipo de comparación es al que se ha otorgado mayor importancia y sus resultados se presentan en forma discursiva.

El orden de exposición sigue la secuencia histórica de aparición de los diferentes discursos del desarrollo: en primer lugar se presentan las nociones de desarrollo y modelos de intervención correspondientes a los organismos internacionales, pues esto son la fuente de procedencia de dichos discursos y luego se presentan los de los organismos y programas provinciales y de su personal. Asimismo en cada sección se comienza exponiendo en primer lugar el discurso de mayor antigüedad, a saber el del desarrollo de la comunidad, y los demás se presentan en el orden en que fueron surgiendo. El surgimiento de un nuevo concepto de desarrollo no implica el abandono definitivo de los anteriores. Hay sí predominios y preferencias dentro de la simultaneidad.

A fin facilitar al lector la identificación de cada componentes de los modelos de intervención cada vez que se los mencione se escribirán en letra cursiva y cuando se lo describa con detenimiento se lo escribirá con negrita. Los nombres de las fuentes también aparecen en cursiva pero entre paréntesis, o bien el texto las identifica expresamente como tales, por lo que no hay peligro de confundirlas con un componente de los modelos de intervención.

7.1. Los organismos internacionales

En esta sección se presentan las nociones de desarrollo (7.1.1.) y los modelos de intervención (7.1.2.) identificados en los documentos de los organismos internacionales: BID, PNUD, ONU y OEA.

7.1.1. Nociones de desarrollo de los organismos internacionales

9 Las tablas y gráficos más importantes y de menor tamaño se incluyen en el desarrollo del capítulo a fin de facilitar su lectura, mientras que las de carácter complementario o de gran tamaño se encontrarán al final del mismo.

Como puede verse en la Tabla 1, en los documentos de los organismos internacionales y artículos de Bernardo Kliksberg se encuentran las nociones de *desarrollo* (sin modalización), *desarrollo humano, social, sostenible, económico, centrado en las personas, sustentable, integral, local, comunitario o de la comunidad, rural,* y *empresario.* También aparecen las expresiones *estrategia de desarrollo, modelo de desarrollo* y *progreso social.* Esta última es usada como un sinónimo de *desarrollo social*. Finalmente se registran algunos usos de dos modalizaciones simultáneas (p. ej. *desarrollo local sustentable, desarrollo humano local, desarrollo económico y social,* etc.). Se destaca la ausencia de las nociones de *desarrollo socioproductivo, endógeno, territorial y perfil de desarrollo*, que sí se encuentran en los programas provinciales.

Tabla 1: Modalizaciones de desarrollo en los documentos de los organismos internacionales y textos de B. Kliksberg (cantidad de pasajes)

Modalizaciones de desarrollo	BID	ONU	PNUD	Kliksberg
Desarrollo humano	71	109	360	9
Desarrollo social	44	171	21	2
Desarrollo sostenible	5	40	4	0
Progreso social	16	14	13	2
Desarrollo (solo)	6	6	25	3
Desarrollo económico	4	27	3	3
Desarrollo centrado en las personas	0	13	22	0
Estrategia de desarrollo	10	3	15	0
Modelo de desarrollo	5	1	17	0
Desarrollo sustentable	5	0	12	0
Desarrollo integral	3	5	6	0
Desarrollo local	0	1	12	0
Desarrollo comunitario o de la comunidad	4	5	3	0
TS-Desarrollo 2 modalizaciones	0	0	4	0
Desarrollo rural	0	2	0	0
Desarrollo empresario	0	0	1	0

Considerando separadamente los documentos de los diferentes organismos resulta notorio que cada uno de ellos hace un uso predominante de una de las modalizaciones por sobre las demás. Así, el INDES-BID y la ONU prefieren la expresión *desarrollo social* (véase Ilustración 17, Tabla 30, Ilustración 18 y Tabla 31 al final de este capítulo), mientras que el PNUD y Bernardo Kliskberg usan más *desarrollo humano.* Las ilustraciones 17 a 20 son “nubes de etiquetas” (*tag clouds*) en las que se representan las 100 palabras más frecuentes con un tamaño proporcional a su frecuencia en el conjunto de documentos pertenecientes a un mismo organismo. Las tablas 30 a 33 muestran las frecuencias de aparición de las 10 palabras más usadas en cada conjunto.

La Tabla 2 a continuación muestra la cantidad de pasajes que contienen la expresión “desarrollo humano”. Los valores demuestran con elocuencia la importante presencia de esta noción en los documentos del PNUD (324 pasajes) en comparación con los de los otros organismos (BID: 25, ONU: 7, BK: 4). Sin embargo, como se verá más adelante, muchos aspectos del enfoque del desarrollo humano también están presentes en los documentos del INDES-BID, de la ONU y del Dr. Kliksberg aunque no se utilice esa expresión (ilustraciones 13, 14, 15 y 16 al final de capítulo).

Tabla 2: Cantidad de pasajes con la expresión "desarrollo humano" (excluyendo los nombres de organismos que la contienen) en los documentos de los organismos internacionales y los textos de B. Kliksberg

	BID	ONU	PNUD	Kliksberg
TS-Desarrollo humano (en OrgInt)	25	7	324	4

A continuación se describe el sentido con el que se utiliza cada una de estas modalizaciones de desarrollo en el conjunto de documentos proveniente de cada organismo internacional considerado.

7.1.1.1. Desarrollo de la Comunidad o desarrollo comunitario

El concepto de Desarrollo Comunitario o Desarrollo de la Comunidad es bastante anterior a las reformas efectuadas en los años noventa. Es la noción de desarrollo que prevalecía en los documentos provinciales analizados desde el comienzo del período de este estudio y hasta 2000, cuando fue desplazada por las de Desarrollo Humano y Desarrollo Local. Su origen se puede rastrear en los documentos de las Naciones Unidas y de la Organización de Estados Americanos (OEA) de las décadas del 50 y 60. A tal fin se consultaron con carácter de fuente dos textos de Ezequiel Ander-Egg: *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad*, tercera edición (1969) y décima edición (1980)[10], y *La problemática del desarrollo de la comunidad*. *Cuestiones en torno a métodos y técnicas del trabajo social* (1987).

Según consigna la portada de *Metodología y práctica*... el autor era, a la fecha de su publicación, "Consultor técnico de la OEA para programas de desarrollo de la comunidad y bienestar social". Además firma el prefacio a la segunda edición como "Consultor técnico en Planificación Nacional y Local. Naciones Unidas" (mayo de 1967). El libro cuenta también con un prólogo de Gabriel Ospina Restrepo, "Jefe del Programa de la Comunidad y Bienestar Social, del Departamento de Asuntos Sociales de la Unión Panamericana", por lo que a pesar de no estar editado por las Naciones Unidas o la OEA, está escrito y avalado por funcionarios de esos organismos.

El otro libro de Ander-Egg, *La problemática*..., es en su mayor parte una reseña de ocho documentos de las Naciones Unidas que su autor consideraba importantes pero insuficientemente conocidos. Asegura que deliberadamente se ha cuidado de no hacer comentarios ni acotaciones, salvo las breves referencias introductorias a cada reseña, para mantenerse fiel a la redacción original de los textos oficiales. La ONU venía sistematizando este enfoque desde 1967. Cada capítulo del libro reseña un documento. Se inicia con un breve comentario de Ander-Egg, continúa con la reseña y concluye con el índice del documento original. Para dicho autor:

> El desarrollo de la comunidad es una técnica social. No es una filosofía ni es una ciencia: está en el plano de la praxis, de la acción social, entendiéndose por tal un conjunto de reglas prácticas y sistemáticas, cuyos procedimientos se aplican para mejorar o transformar algún aspecto de la sociedad (Ander-Egg, 1969, Prefacio a la 2º ed.).

Esta caracterización es importante pues justifica encuadrar al Desarrollo de la Comunidad en lo que Foucault llama *tecnologías*. Toda tecnología se basa en ciertos saberes producidos y administrados por expertos y así también ocurre con el desarrollo comunitario, en el que Ander-Egg reconoce los aportes de la sociología, la antropología, la economía, la ciencia política, la pedagogía y la psicología social.

El enfoque del desarrollo comunitario es contemporáneo y solidario con el desarrollismo, la teoría de la modernización, el concepto de cultura de la pobreza y la Alianza para el Progreso (Cardarelli y Rosenfeld, 1998; Lewis, 1993, 1960; Rostow, 1959). Fue el enfoque predominante hasta finales de la década 1990 tanto en en las áreas sociales de la gestión pública como en la formación de los profesionales de las ciencias sociales, principalmente trabajadores sociales (Cardarelli y Rosenfeld, 1998), antropólogos aplicados (Melatti. 1977; Palerm, 1969), psicólogos

10 La primera edición es de 1963.

(Rappaport, 1977; Montero, 1984) y educadores (Savloff, 1969; Shields, 1969).

> La implantación del Desarrollo de Comunidades requirió de conocimientos y prácticas específicas por parte de agentes profesionales con capacidades y destrezas también específicas.
>
> Los trabajadores y asistentes sociales fueron los encargados de aplicar y transferir las metodologías y técnicas de trabajo en terreno. (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, 35).

Precisamente Ander-Egg ha escrito numerosos libros destinados a la formación de trabajadores sociales y es profusamente leído en esa profesión. La legislación argentina de la década de 1960 referida a la "acción social" estuvo fuertemente influida por este enfoque. Se institucionalizó durante la presidencia del radical José María Guido, a partir del decreto PEN 8236 del 14/08/1962, que creó el Consejo Nacional de Asistencia Social, dentro del Ministerio de Asistencia Social y Salud Pública, con la función de "promover el mejoramiento y el bienestar social en todo el país, utilizando todos los medios posibles, incluyendo el Desarrollo y Organización de Comunidades". (Ander-Egg, 1965, 221). Posteriormente, en 1967, "[...] a través de la Ley 17.271, se establecieron las competencias de la flamante Secretaría de Estado de Promoción y Asistencia de la Comunidad, durante el gobierno de facto del general Onganía" (Cardarelli y Rosenfeld, 1998, 30).

Su plena vigencia durante el gobierno militar que concluyó en 1983 fue corroborada por los entrevistados que ejercieron el trabajo social y/o trabajaron en organismos estatales de Acción Social en ese período. Por estos motivos los textos de Ezequiel Ander-Egg que reseñan los documentos de las Naciones Unidas sobre Desarrollo de la Comunidad fueron considerados en este estudio una fuente adecuada para analizar dicho enfoque.

El desarrollo comunitario es "una técnica de acción social" empleada para "mejorar las condiciones de vida de los campesinos"[11] que se inicia en países de Asia y África alrededor de 1950 y llega a América Latina en los años sesenta. El término *desarrollo de la comunidad* apareció en 1954 en las actas de las reuniones del Consejo Económico y Social de la ONU para designar un medio de elevar los niveles de vida. En julio de 1955 el mismo organismo estableció que "el progreso económico se puede acelerar en las regiones económicamente menos desarrolladas, mediante la utilización de la capacidad y energía latente de los habitantes, en actividades de esfuerzo propio para mejorar la situación de las comunidades" (citado en Ander-Egg, 1987, 23). Se pretendía transformar a "los centros tradicionales" de los países "insuficientemente desarrollados" para usarlos "con miras a la introducción de cambios económicos y sociales" (ídem, 16). Su práctica se fundaba en:

- la creación de centros comunales
- realización de proyectos de obra (viviendas, infraestructura productiva o de servicios)
- "acción comunal" consistente en:
  - discusiones de grupos
  - análisis colectivo de necesidades locales
  - creación de comisiones
  - obtención de asistencia técnica
  - toda esta labor se realizaba desde los centros (Centros de Bienestar Rural en Egipto, Comisiones de Bienestar Rural en Jamaica, Sociedades de Fomento Rural en Ceilán, etc.).[12]

El Desarrollo de la Comunidad es definido como "un proceso destinado a crear condiciones de progreso económico y social para toda la comunidad, con la participación activa de ésta, y la mayor confianza posible en su iniciativa" (Ander-Egg, 1987, 14). Al caracterizarlo, Ander-Egg destaca los siguientes aspectos:

---

11 La fuente reseñada por Ander-Egg en este caso es: "El progreso social mediante el desarrollo de la comunidad. E-CN.5- 303-Rev. IST-SOA-26. Nueva York, 1955". En: Ander-Egg (1987).

12 Esta metodología de trabajo se asemeja mucho a la usada por el programa Volver, del MDH (véase el punto 5.11.2 del capitulo 5 y la sección *7.2.2.4. Ministerio de Desarrollo Humano* en este mismo capítulo).

- Persigue el objetivo de satisfacer las necesidades fundamentales de la comunidad, o también sus “necesidades sentidas”, que son las que expresan sus miembros.
- Considera que “[…] el cambio de actitud es tan importante como las realizaciones materiales de los proyectos de desarrollo” (ídem)
- “[...] tiene por objeto lograr una mejor y mayor participación de la población en los asuntos locales” y “servir de transición hacia una administración local eficaz en los lugares donde no existe” (ídem)
- “[…] los proyectos emprendidos por esfuerzo propio de la comunidad requieren la ayuda intensa y amplia del gobierno” (ídem, 15)
- “[…] los recursos de las organizaciones no gubernamentales deben aprovecharse plenamente en los programas” de desarrollo de la comunidad.

El Desarrollo de la Comunidad asignaba gran importancia y esfuerzos a la creación de *cooperativas* de consumo y comercialización en comunidades campesinas, pues “suelen ser las primeras organizaciones de tipo moderno establecidas en sociedades tradicionales” (ídem).

> La creación de cooperativas puede desempañar un papel importante en la creación de condiciones sociales y psicológicas indispensables para el Desarrollo de la Comunidad” [...].
>
> Las cooperativas con fines múltiples, pueden contribuir como “puntas de lanza” para fomentar el desarrollo comunal (ídem, 30).

Precisamente del cooperativismo tomó el desarrollismo los valores de esfuerzo propio y ayuda mutua, que fueron la base del sistema de “autoconstrucción”[13] conocido como ATEPAM y adoptado por el Instituto de la Vivienda de la Provincia de Buenos Aires desde su creación en 1958. Este método se considera autogestivo y solidario. Tal como se viene exponiendo el Desarrollo de la Comunidad presenta las estrategias de *participación comunitaria y de la sociedad civil, protagonismo, organización comunitaria, asociativismo y autoabastecimiento.*

Otro de los documentos reseñados por Ander-Egg[14] caracteriza al Desarrollo de la Comunidad como un conjunto de procesos educativos y organizativos cuyos elementos esenciales son la *participación* de la población y el suministro de servicios técnicos. “Es educativo porque la materialización de proyectos es mucho menos importante que los cambios cualitativos que se manifiestan en las actitudes y en la vida de relación” (ídem 26). Según este enfoque el gobierno debe suministrar servicios técnicos, pero “una de sus principales misiones es la de estimular la creación de organizaciones privadas que canalicen la iniciativa y participación de la población, tales como consejos de aldeas y cooperativas” (ídem, 27).

> Las Comisiones o Consejos de desarrollo de la comunidad se han establecido en diversos países, como “un medio de conseguir la participación de la población en los programas de desarrollo de la comunidad y de coordinar la acción de los organismos oficiales y privados que pueden aportar recursos técnicos y financieros a estos programas. En algunos casos, forman parte miembros del consejo local, en otros, estas comisiones hacen las veces de un gobierno local (ídem, 44).

En suma, se proveen servicios de vivienda, salud y educación, los cuales siguen siendo los prioritarios para las Naciones Unidas, en documentos más recientes, como se verá más abajo.

El documento “Community Development and Economic Development, Nueva York (1963)” destaca que una de las características esenciales del “movimiento de Desarrollo de la Comunidad”

---

13 Siempre que aparecen en este trabajo las expresiones *autoconstrucción, autoproducción de alimentos, autoconsumo* y *autoempleo* lo hacen en calidad de términos "nativos". Aquí no se consideran expresiones adecuadas para las ciencias sociales. "Autoconstrucción" es inadecuada porque las viviendas no se construyen a sí mismas. Tampoco los alimentos se producen a sí mismos. En lo que respecta a producción primaria la "autoproducción" equivale a la *reproducción* biológica natural de plantas y animales, sin intervención humana. "Autoconsumo" es inadecuado porque ni siquiera los caníbales se comen a si mismos. Siempre que depende del autor estas tres expresiones son sustituidas por "autoabastecimiento". Finalmente, el concepto de "autoempleo" carece de sentido, igual que el de "autoexplotación". Para referirse al trabajo que genera ingresos en ausencia de relación salarial el concepto adecuado es el de "trabajo autónomo".

14 “Desarrollo de la comunidad y servicios conexos. Documento E- 2931, Anexo 111. Documentos oficiales del Consejo Económico y Social. 24 período de sesiones. Nueva York, 1960”.

es que la iniciativa local es la que determina las líneas de acción a partir de las "necesidades sentidas" (citado en Ander-Egg, 1987, 53) y que se basa en el uso de "métodos voluntarios, puesto que es un proceso que básicamente confía en la libertad y tiende a evitar la compulsión, aunque aplique la persuasión y la presión de la opinión pública" (ídem 53).

Sin embargo otro de los documentos[15] reseñados por Ander-Egg relativiza el imperativo de partir de las *necesidades sentidas,* argumentando que no es conveniente "aferrarse ciegamente a este punto" puesto que la gente podría expresar necesidades que no son compatibles con el cambio cultural buscado (ídem, 62). Está claro que ciertas reformas, como la reforma agraria y la "organización económica voluntaria" mediante cooperativas, deben realizarse independientemente de lo que opine "la comunidad". El Desarrollo de la Comunidad es presentado como un "medio de inducir y facilitar cambios económicos y sociales" (ídem, 75).

> […] la transformación económica es un resultado, más que un objetivo del desarrollo de la comunidad. El objetivo consiste en crear condiciones previas al crecimiento económico: ambiente mental, conocimientos teóricos y prácticos, organización. (ídem, 66).
>
> […] el fin del desarrollo comunal [es] que la gente pueda "pensar y decidir por si misma". (ídem, 67).

El objetivo general de cambio cultural se especifica a través de:

1. […] robustecimiento y fomento de la capacidad de la población para tomar decisiones, sacándola de la apatía que la ha llevado a dejar todas las decisiones importantes en manos del Gobierno.
2. intensificación y encauzamiento de la iniciativa popular.
3. canalización del entusiasmo popular mediante una buena organización, ya se trate de asociaciones voluntarias, grupos de trabajo, clubes, consejos comunales, etc.
4. creación de condiciones para que· los esfuerzos locales y regionales puedan sostenerse mutuamente; esto tiene especial importancia en comunidades indígenas que viven en unidades aisladas o autónomas, que se integran en una economía de mercado; (ídem, 66).

En síntesis, el desarrollo comunitario busca *fortalecer las capacidades* (entre ellas la de iniciativa) de las comunidades, impulsar su *autonomía y autogestión*, en particular ante el Estado, *empoderarlas* y asegurar su *integración social* (en especial la de los grupos indígenas) y económica (al mercado). Los "elementos esenciales" para reforzar este proceso de desarrollo comunitario son: a) el fomento de la participación de las mujeres, b) la formación de dirigentes locales, c) el mejoramiento de la planificación local, d) la formación de personal y e) la investigación, en particular la de tipo *etnológico* "en los países con marcadas diferencias culturales" (ídem 70).

En contrapartida el documento enfatiza el principio de *subsidiariedad* del Estado, afirmando que "los aportes procedentes del Gobierno no deben entrañar sustitución de los recursos que se pueden movilizar en las mismas comunidades" (ídem, 63). El rol propuesto para el Estado es apoyar el desarrollo comunitario brindando el marco jurídico favorable al desarrollo, por ej. para el funcionamiento de cooperativas, mediante incentivos económicos como subsidios y préstamos a las comunidades locales (ídem, 64), "prestar servicios técnicos para apoyar el esfuerzo propio de la población" (ídem, 74) y mediante la promoción del empleo. "Para esto la solución puede ser la creación de artesanías, oficios, pequeñas industrias y servicios", pero no "por razones sentimentales" sino asegurándose de que sean viables y hacer un aporte a la economía local o nacional (ídem, 71).

En otras palabras, el rol propuesto para el Estado es crear un *entorno favorable* para que las comunidades puedan desarrollar sus capacidades e iniciativa y ejercer su autonomía, *siempre y cuando* lo hagan en el sentido requerido por la modernización. En esa tarea debe tratar de "que haya colaboración entre los órganos de gobierno local y las organizaciones cívicas voluntarias", lo cual incluye *descentralizar* tanto la facultad para tomar decisiones como los recursos financieros necesarios para ejecutarlas, en cooperativas y organizaciones voluntarias (ídem, 74).

La sexta reseña de Ander-Egg corresponde al que fuera el documento base del "Seminario Regional Latinoamericano sobre el papel del Desarrollo de la Comunidad en la aceleración del

15 "Desarrollo de la comunidad y desarrollo nacional, E-CN 5-3-79- Rev. 1, Nueva York, 1963".

desarrollo económico y social", realizado el 22/06/1964 en Santiago de Chile. Estuvo dedicado a definir algunos principios y métodos que permitan impulsar la *participación comunitaria* en forma deliberada, consciente y organizada (ídem, 80).

En él se considera a la participación popular como un "recurso intangible" fundamental para el desarrollo, expresión de una capacidad individual y colectiva de la población. Esta participación incluye tanto la participación política electoral y partidaria como la participación "en el libre juego del mercado de trabajo y de bienes y servicios", a través de cooperativas, gremios y la "acción organizada de pequeñas comunidades" (ídem, 82). Los objetivos que se le asignan son: "obtener cooperación para el cumplimiento de las metas fijadas" y "reducir las resistencias al cambio, tanto de los individuos como de las comunidades" (ídem).

Se alega que la participación de la población en la ejecución de los planes es considerada muchas veces como una forma de disponer de mano de obra barata o gratuita (ídem, 99, 102), pero se niega que ése sea al fin efectivamente buscado, aunque a la vez se reconoce que el trabajo gratuito ayuda y que "En última instancia es la población la que debe poner en práctica el plan" (ídem, 83).

El documento afirma que el desarrollo comunitario se basa en "la fe en la capacidad y en los potenciales individuales y colectivos y el convencimiento de que éstos pueden ser liberados, acrecentados y encauzados conscientemente hacia el progreso económico y social" (ídem, 84). Tal liberación se logra "más fácilmente […] cuando los individuos y la colectividad toman conciencia de esta capacidad y se sienten dueños de su propio destino" (ídem). En función de este criterio se establecen dos grupos básicos de países que constituyen escenarios diferentes para la acción: "países cuya población tiene actitudes y motivaciones dirigidas hacia el progreso social y países con gran porcentaje de población marginada, que esperan todo del gobierno o de hombres providenciales" (ídem). Este documento también reitera la crítica al concepto de *necesidades sentidas*, al que aconseja sustituir por el de "orden de prioridades" (ídem, 90).

El documento titulado "La participación local en la planificación del desarrollo" (ST-SOA-n. Nueva York, 1967) fue elaborado por la División de Desarrollo Social de la Secretaría de las Naciones Unidas. Está dedicado a analizar "las posibilidades prácticas de la participación local en los procesos de planificación" en base a la experiencia de Pakistán. Tiene la particularidad de usar ya en esa época el concepto de "desarrollo humano" como aumento de capacidades.[16] Reitera la mayoría de los conceptos vertidos en documentos anteriores acerca de la participación y agrega que "Otro objetivo es lograr la solución integral de los problemas locales, de tipo económico y social, de modo que la promoción humana y el crecimiento económico se refuercen mutuamente. (ídem 99).

Hace suya la teoría del *capital humano*, cuando expresa que "El concepto de inversión productiva se ha ampliado gradualmente para tomar en cuenta la variante esencial de la motivación y el esfuerzo humanos. Aparece el valor del desarrollo de la comunidad como inversión, pues permite la utilización de capital humano" (ídem 101-102). La participación popular se considera un medio no sólo "de movilizar mano de obra, de tal modo que una inversión modesta, pueda ocasionar pingües beneficios" (ídem 102), sino también como:

- medio parcialmente no monetizado de formación de capital […]
- mejor organización de la fuerza de trabajo,
- motivación del grupo [...]
- liberación de las comunidades de la adhesión ciega a la tradición (ídem 102).

Los cambios en aspectos "intangibles" (ídem 103), constituyen el objetivo a largo plazo del Desarrollo de la Comunidad. Según el documento la población local en América Latina está conformada por gente atrasada, atada a las tradiciones y resistentes al cambio. Pero no siempre la culpa de los fracasos la tiene la actitud mental, la apatía y la falta de confianza de las comunidades. Muchas veces la principal responsabilidad de los fracasos recae en los gobiernos nacionales (ídem, 104).

16 Casualmente (o tal vez no tanto) el creador de la noción de desarrollo humano, Mahbub ul Haq, era Pakistaní, y en esa época se encontraba en el país apoyando públicamente al gobierno del presidente Ayub Khan (1958 – 1969) (Mahbub ul Haq Human Development Centre, http://www.mhhdc.org/).

Este documento deja entrever más que los otros la influencia de la teoría de la modernización así como posturas etnocéntricas e incluso nacionalistas norteamericanas. Dos puntos ilustran estas posturas. En primer lugar, sus autores desarrollan una escala altamente valorativa de tres "grados de cooperación" de la población local, que va de la *apatía* o la *hostilidad abierta* hasta la *iniciativa*, pasando por el *interés.* En ella se hace frecuente uso de calificativos como "mejor", "fructífero" y "eficaz" sin formular un criterio explícito para cada una de estas valoraciones (ídem, 109) y sin especificar en ningún momento el objeto de la apatía, el interés, la iniciativa o la hostilidad. La idea predefinida, tácita, normativa y naturalizada del sentido en el que deben producirse los cambios es lo único que permite entender una escala semejante.

En segundo lugar, el documento concluye haciendo suyo el artículo *Toward a Theory of Community Development,* de los sociólogos Frank Young y Ruth Young, quienes proponen una teoría sobre la evolución de la comunidad, basándose en fuentes secundarias. Con ella buscan "determinar en qué medida pueden enumerarse en serie acumulativa los atributos de una sociedad en desarrollo en tal forma que la presencia de uno de tales atributos implique la de todos los datos inferiores de la escala" (ídem, 110-111). La escala que a su juicio satisface dicho requisito es la siguiente:

1. Dos o más asambleas anuales de hombres y mujeres.
2. Sector público del patrón de asentamiento.
3. Estructura pública.
4. Procedimiento para castigar a los criminales.
5. Uso de dinero.
6. Burócratas de jornada completa.
7. Especialistas religiosos de jornada completa.
8. Utilización del lenguaje escrito.
9. Educación formal para ambos sexos.
10. Grupo local que habla el mismo idioma que la nación.

Las unidades (sociedades y grupos) comparadas para construir esta escala evolutiva, ordenadas según el criterio indicado, de la más tradicional a la más desarrollada, son las siguientes: Jípara, Sirionó, Esquimal, Kwakiutl, Pilagá, Chiricahua, Maorí, Cheyene, Timbira, Igorrote bontoc, Kwoma, Malaita, Alor, Azande, Achanti, Cagayán, Lapcha, Araucana, Balinesa, Viti, Hopi, Lapona, Serbia y Estados Unidos de América.

El último documento de las Naciones Unidas reseñado por Ander-Egg es un borrador inédito, sin fecha (pero probablemente escrito entre 1966 y 1970),[17] titulado *Policy Issues concerning the future evolution of Community Development*. En él se consigna que el desarrollo comunitario fue utilizado principalmente en las zonas rurales, y que cuando se lo usó en las ciudades fue para resolver los problemas derivados de una rápida urbanización (ídem, 120).

Dedica una sección a analizar dos posturas dentro de las Naciones Unidas acerca de las relaciones entre el desarrollo económico y el Desarrollo de la Comunidad. La postura denominada *humanista* considera que "la participación popular en programas de desarrollo local y las actitudes favorables al cambio, sólo se logran a través de un proceso educativo" y que "los resultados económicos vienen como consecuencia de los cambios «actitudinales» y culturales" (ídem). Los partidarios de la otra postura, calificada como *economicista,* "sostienen que el método de crear instituciones e inculcar nuevos valores y aptitudes no tiene repercusiones directas sobre la productividad económica". Ambas posturas parecen coincidir en que "Al desarrollo comunal le corresponde obtener la participación popular, crear instituciones y promover un enfoque integrado" (ídem), ya que las actividades económicas no son su foco principal.

Este documento también utiliza el término *desarrollo humano* con un sentido semejante al que usarían años después el PNUD y Amartya Sen, entendido como desarrollo de capacidades humanas y como un desarrollo que pone en el centro de atención a las personas.

---

17 El texto del documento hace referencia a una reunión de las Naciones Unidas efectuada en 1966, por lo que debe ser posterior a esa fecha. 1970 es el año en que Ander-Egg prologó su libro, por lo que el documento mencionado debe ser anterior.

Se afirma que la estratificación social rígida que impera en las comunidades rurales, basada en las costumbres y la tradición "es un serio obstáculo para el desarrollo de las comunidades" pues "no permite la asignación de funciones basada en la competencia" (ídem 121). El Desarrollo de la Comunidad debe entonces buscar la manera de promover la movilidad social, ocupacional y geográfica, ya que "Hay personas que desean trasladarse a otra zona". Sin embargo un poco más adelante los autores manifiestan su preocupación por el éxodo de jóvenes de las comunidades rurales una vez que han terminado sus estudios primarios o secundarios, por falta de oportunidades para desarrollarse y por falta de trabajo. Entonces proponen revalorizar "las ocupaciones rurales, en especial de la agricultura, de modo que la gente tenga motivos para dedicarse a tareas rurales y sienta orgullo de ello" y no emigre (ídem 123).

Esta aparente contradicción surge probablemente del modo de abordaje general y abstracto que es característico de las Naciones Unidas. No se trata de estar siempre a favor o siempre en contra de la migración o el arraigo. Es preciso situar el asunto en una región geográfica en un momento determinado para poder saber qué movimientos de población son deseables y cuáles no, en función de un plan desarrollo deseado.

Al abordar los cambios culturales, axiológicos y actitudinales que competen al Desarrollo de la Comunidad se ensalzan la democracia, el consenso y la solidaridad. Pero si estos valores resultan un obstáculo para la promoción del desarrollo se recomienda ignorarlos o aun contrariarlos.

> […] el acuerdo general no es una cualidad positiva prescindiendo del objetivo respecto del cual se ha establecido. […] Un acuerdo general en torno a objetivos tradicionales y logrado por medios tradicionales, puede tener mayores consecuencias para impedir el desarrollo que para fomentarlo (ídem, 125).
>
> Las comunidades en las que existe una poderosa solidaridad y unanimidad en torno a tradiciones, suelen ser menos receptivas a las nuevas influencias; el debilitamiento de la solidaridad es un precio que hay que pagar para salir de esta situación. Luego, en torno a individuos y valores más orientados hacia el desarrollo, puede lograrse un nuevo acuerdo (ídem, 126).

De modo que los consensos que importan son los consensos acerca de la necesidad de desarrollarse. Cuando el consenso existente es contrario al que busca el planificador hay que debilitarlo introduciendo el conflicto, desestabilizando la armonía, debilitando la solidaridad y apoyando a los grupos que sí son permeables al cambio a fin de que se establezca un nuevo consenso bajo su hegemonía.

> Se considera que el proceso del desarrollo comunal consta de dos etapas: movilización e institucionalización. La movilización consiste en debilitar la influencia que sobre el individuo ejercen grupos e instituciones tradicionales, cuando no contribuyen a motivar al individuo para orientarse a nuevos objetivos, asociarse a nuevos grupos y desempeñar nuevas funciones. Este proceso resulta más fácil cuando se altera el equilibrio social de la comunidad (ídem).

Sin embargo este método no es el preferido en todos los casos. Mientras no haya una resistencia frontal al cambio "el medio más eficaz para la movilización es la atracción emocional de líderes carismáticos" (ídem). El documento continúa con numerosas consideraciones y recomendaciones sobre técnicas de cambio cultural dirigido, en especial entre comunidades campesinas, que en América Latina pertenecen en gran proporción a grupos indígenas.

> Una de las causas del estancamiento de las comunidades rurales, suele ser su aislamiento del mundo por el hecho de que sólo dependen de la comunicación oral. Para que las comunidades rurales se integren a la vida nacional y adquieran un nuevo dinamismo es necesario que entren en contacto con un mundo más amplio. [...] El cine, la radio y la TV pueden ser medios muy eficaces para el cambio de actitudes (ídem 127).

Finalmente el documento aborda el desarrollo comunitario como *enfoque, proceso, programa* y *movimiento*. Como *proceso* es la transición entre dos fases de desarrollo inducida mediante técnicas especiales. Como movimiento "representa una filosofía del desarrollo". Como *programa* se inserta en una institución estatal o privada, posee una estructura determinada con una jurisdicción limitada, un presupuesto, un personal, objetivos y metas específicas. Como *enfoque* puede ser utilizado por cualquier persona, grupo o institución como una manera de encarar el trabajo con comunidades atrasadas (principalmente rurales) en base a un conjunto de

principios como los de “crear un sentido de comunidad, estimular actitudes receptivas al cambio y ayudar a la población trabajar conjuntamente” (ídem, 132).

> Este enfoque debe ser empleado en todas las actividades del desarrollo. Para esto no se requiere una estructura administrativa especial, lo que se necesita es una serie de instituciones de adiestramiento que den a conocer los principios y técnicas del desarrollo comunal a personal administrativo y técnico de diversos niveles (ídem).

En *Metodología y práctica del desarrollo de la comunidad* (1965, 1980) Ander-Egg expone su propia comprensión del tema. Afirma que la participación que caracteriza a este enfoque “puede servir para la domesticación de la gente, para mejorar el orden social o bien para transformarlo” según cuál sea “la concepción ideológica-política de quienes promueven el programa” de desarrollo (Ander-Egg, 1980, 70).

> La experiencia ha demostrado suficientemente que los planes de desarrollo de la comunidad en manos de gobiernos oligárquicos o que representan intereses conservadores, constituyen una farsa de inconfesados propósitos, pues utilizan esas técnicas sociales para perennizar el status-quo, empleando el desarrollo de la comunidad como tranquilizante, dicho sin eufemismos, como “la cafiaspirina contra el comunismo”. Sin gobiernos que quieran el cambio, el desarrollo de la comunidad sólo es un paliativo, cuando no una farsa que instrumentaliza los programas para frenar los cambios […] (ídem).

Se diferencian tres marcos político-ideológicos que pueden informar la implementación de los programas de desarrollo comunitario: un marco “conservador” que busca la integración social para el funcionamiento armonioso del sistema, un marco “reformista-desarrollista” que busca movilizar al pueblo “para mejorar su situación social, económica y cultural”, y “una concepción más avanzada – revolucionaria-socialista” que promueve la movilización y organización para generar un poder popular que logre la transformación del orden social en la dirección de “la organización autogestionada de la sociedad” (ídem, 73). En esta formulación, si se hace caso omiso de las etiquetas, no resultan bien diferenciadas las últimas dos posturas, en tanto ambas buscan la transformación social en el sentido de una mejora de la situación de las personas y de su autonomía.

En efecto, el lenguaje sobre el cambio o transformación social resulta ambiguo, en especial en los textos de las décadas de 1960 y 70, pues tanto puede referirse a la modernización, la integración de los grupos indígenas y campesinos a las sociedades nacionales y al modo de producción capitalista, como puede referirse a la revolución social de acuerdo a un modelo soviético o cubano, ya que ambos proyectos políticos estaban vigentes en aquella época. El “despegue” hacia el desarrollo o la “liberación” de la dependencia del imperialismo eran dos formas alternativas de cambio social. Ander-Egg reconoce esa ambigüedad y juega con ella, dando por momentos la impresión de ser partidario de la revolución socialista y en otros momentos de la modernización capitalista.

Recomienda articular y compatibilizar las iniciativas y metas locales con las metas de los planes nacionales y regionales de desarrollo. También aconseja “La búsqueda de un desarrollo autopropulsivo” y la *responsabilización* bajo un “postulado operativo que es esencial: el ayudar a ayudarse, lo que conduce a la auto-responsabilidad para resolver los propios problemas (individuales, grupales y comunales)” (Ander-Egg, 1969, Prólogo a la 2º ed.). Asegura que “El desarrollo de la comunidad [...] es un instrumento básico para la preparación psicológica de las comunidades en función del proceso de desarrollo, provocando los cambios mentales y de actitud que éste exige mediante un proceso educativo de concientización” (ídem). Su objetivo básico es psico-social: “educación para el auto-desarrollo”.

> La actitud con que se llevan a cabo los programas y la forma de emprender el trabajo, es más importante que el contenido material de los proyectos y que el trabajo mismo en sus aspectos tangibles. [...] En otras palabras: hay desarrollo comunal cuando se opera a nivel psico-social mediante un proceso educativo que desenvuelve *virtualidades latentes* en individuos, grupos y comunidades [...], que lo hace más apto para desarrollar sus cualidades, liberar sus *potencialidades* y realizarse a sí mismo (ídem, cursivas agregadas).[18]

---

18 Las “virtualidades latentes” prefiguran las capacidades y potencialidades que el enfoque del Desarrollo Humano atribuye a las personas. Véase la siguiente sección.

El carácter cultural e *integral* del desarrollo comunitario y su búsqueda de *autonomía y autogestión* de sujetos activos son reafirmados en el prefacio:

> Por lo general, cuando se habla de Desarrollo de la Comunidad se señala como objetivo lograr que las comunidades impulsen su propio desarrollo y resuelvan sus problemas más agudos. Esto es totalmente correcto y por sí solo justificaría la importancia de tal actividad social. Nosotros queremos ir más allá: consideramos al Desarrollo de la Comunidad […] como método y técnica que contribuye positiva, real y efectivamente en un proceso de Desarrollo integral y armónico, atendiendo fundamentalmente a ciertos aspectos extra-económicos, en particular psico-sociales, que intervienen en la promoción de actitudes, aspiraciones y deseos para el desarrollo. (Ander-Egg, 1969, 12-13).

Hacia el final del capítulo 1 de la tercera edición se ofrece una síntesis conceptual de los objetivos del desarrollo de la comunidad, que vale la pena citar:

a) Lograr el mejoramiento de las condiciones económicas, sociales, culturales y humanas de la colectividad, realizando un trabajo "desde la base".
b) Procurar modificar las actitudes y prácticas que actúan como freno o escollos al desarrollo social y económico, promoviendo a su vez actitudes especiales que favorecen dicho mejoramiento, entre las cuales [...] pueden destacarse:
    - Despertar en el hombre la capacidad para resolver sus propios problemas.
    - Despertar el deseo de progreso, mediante el propio esfuerzo y trabajo.
    - Despertar el nivel de aspiraciones en las poblaciones marginales [...]
    - Elevar en la población la propensión a trabajar y la propensión a innovar.
    - Promover en los individuos una actitud frente a los problemas de la comunidad (local y nacional) y frente al Estado, por la cual no se espere que éste resuelva todos los problemas, sino que ellos mismos se encuentren impulsados, mediante su participación en una acción individual y comunal, a resolver los que están al alcance de sus posibilidades.
    - Desarrollar el espíritu y la acción cooperativa […]. (ídem, 25-26).

Nótese que en este pasaje se usa "despertar" porque se supone que las capacidades a que se hace referencia ya están presentes en el hombre en estado latente, como *potencialidad*. Se afirma la existencia (en potencia) de un horizonte utópico que no es manifiesto o comprobable y, desde ese lugar, lo que actualmente sí es manifiesto cobra el carácter de "obstáculo" a ser removido. De modo semejante a quienes afirman que la escultura ya estaba en la piedra antes de que el escultor comenzara su trabajo de despojarla del material "sobrante" que la ocultaba, para el Desarrollo de la Comunidad no se trata de construir o inducir el desarrollo sino sólo de remover los obstáculos que impiden que éste aflore espontáneamente. Dichos obstáculos son las tradiciones, cultura, valores y actitudes de las personas que se busca "desarrollar".

En el mismo capítulo el autor presenta el origen y la definición del concepto de Desarrollo de la Comunidad al que considera intercambiable con el de "organización de la comunidad", aunque prefiere el primero (ídem, 19). La cronología que ofrece Ander-Egg (1980, 61) del uso de este concepto resulta interesante porque ilustra la presencia temprana de varios componentes de sentido que se encuentran en textos más recientes. Sintéticamente los hitos son los siguientes:

1921. Edward Lindeman utilizó "desarrollo de la comunidad" (*The community*, New York, Association Press, 1921), "para designar aquella fase de la organización social que constituye un esfuerzo consciente de parte de la comunidad para controlar sus problemas y lograr mejores servicios de especialistas, organizaciones e instituciones".

1925. Walter Pettit presenta un trabajo en la National Conference of Social Work, titulado *Some prognostication in the field of Community Work*, en el que menciona varios sentidos del término, todos los cuales "en el fondo" aluden a "la forma de ayudar a un grupo de personas a reconocer sus necesidades comunes y a resolver estas necesidades".

1930. Jesse F. Steiner publicó el libro *Community Organization* (Nueva York) en el que lo entendía como un modo de "ajuste social" de la comunidad a las condiciones existentes para poder progresar.

1934. Vuelve a aparecer como adaptación a las condiciones cambiantes en la Conferencia

Nacional de Trabajo Social, *The Field of Community Organization*.

1939. Dwight Sanderson y Robert Polsen publican *Rural Community Organization* (Willey, New York) donde vinculan el concepto al bienestar y la agencia de los integrantes de la comunidad.

1940. La Asociación Americana de Escuelas de Trabajo Social organizó una mesa redonda en la que la srta. Arlien Johnson por primera vez, según Ander-Egg, se refirió a la Organización de la Comunidad como la "técnica de promoción humana, […] el arte y el proceso de desarrollar los recursos potenciales y los talentos de grupos de individuos que componen esos grupos".

1942-43. Leonard W. Mayo publica en 1942 *Community Organization at the National Level*, y Arthur Dunham lo usa en un artículo aparecido en el *Social Work Year Book* de 1943. En ambos casos como adaptación a condiciones cambiantes.

1947. Se publica *Communuty Organization for Social Welfare*, de Wayne Mac Millan.

> 1948. […] fue la Colonial Office Británica que en 1948 la utilizó primeramente para designar un programa de acción gubernamental, en este caso para denominar el movimiento de promoción que debía iniciarse en las colonias para preparar la emancipación de las mismas. En tal ocasión se concibió el desarrollo de la comunidad como: "Un movimiento con el fin de promover el mejoramiento de la vida de toda la comunidad, con su participación activa y en lo posible por iniciativa de la propia comunidad. Si acaso dicha iniciativa no apareciera de manera espontánea, se emplearán técnicas que la hagan surgir y la estimulen con el objeto de asegurar respuestas activas y entusiastas al movimiento. […] El desarrollo de la comunidad debe utilizar el movimiento cooperativo […]". (ídem, 62)

1950. La OEA organiza un Seminario en El Salvador sobre *desarrollo de la comunidad*.

1953. Aparece definido en documentos de las Naciones Unidas (*Report of the Mission on Rural Community* y *Organization and Development in the Caribbean area and México*).

1954. Se publican la obra de Caroline Ware, *Organización de la Comunidad para el Bienestar Social* (Unión Panamericana, Washington) y el clásico de Murray Ross, *Organization Community*. Finalmente, en 1956 los organismos internacionales consensuaron una definición que modificaron levemente en 1958. Ya en los años 60 usan el concepto autores latinoamericanos como el mexicano Ricardo Pozas Arciniega, el costarricense Carlos María Campos Jiménez, el colombiano Ruben Daría Utria, el argentino Ezequiel Ander-Egg, el uruguayo Herman Kruse y los venezolanos Carlos Acedo Mendoza y Carola Ravel.

> En esa misma década la política de la Alianza para el Progreso, propugnada por John Kennedy y aceptada en la reunión de Punta del Este por todos los países latinoamericanos, excepto Cuba, da un gran espaldarazo a los programas de desarrollo de la comunidad. Los documentos aprobados en esos años por el CIES (Consejo Interamericano Económico y Social) en sus reuniones de San Pablo y México, dan clara cuenta de ello (ídem, 64).

En efecto, en los anexos del libro de Ander-Egg (1965) se reproducen varios documentos de la OEA en los que se destaca la utilidad instrumental del Desarrollo de la Comunidad para la Alianza para el Progreso.[19] Desde entonces este enfoque predominó en las políticas de los

---

19 Como ejemplo se puede citar un fragmento de una Resolución del CIES (Consejo Interamericano Económico y Social) de Octubre de 1962 (A-2/M62) que se encuentra en el anexo 6:

> CONSIDERANDO:
>
> […] Que la técnica de organización de la comunidad ha acelerado intensamente la transformación de muchas regiones en vías de desarrollo de países en los cuales se ha empleado;
>
> Que este proceso social evita la constitución de masas inactivas, marginales, sujetas al tutelaje de instituciones públicas o privadas y acostumbradas únicamente a solicitar y recibir;
>
> Que este riesgo debe evitarse en la América Latina, y
>
> Que las Primeras Reuniones Anuales del Consejo Interamericano Económico y Social y la Nómina de los Nueve en su informe han puesto de manifiesto que uno de los obstáculos que enfrenta la Alianza para el Progreso es la falta de información y participación populares en el esfuerzo colectivo que la Alianza significa,
>
> RESUELVE:

gobiernos desarrollistas argentinos y en la formación de los trabajadores sociales y otros profesionales que trabajaban en ellas.

Los documentos de la Cumbre de Desarrollo Social de 1995 todavía mencionan (aunque en forma marginal) y dan su apoyo a los programas de Desarrollo de la Comunidad, los que no parecen haber sufrido cambios importantes en sus objetivos y enfoque. Por ejemplo, en el marco de las acciones para la erradicación de la pobreza, se recomienda:

> h) Fomentar y apoyar los proyectos locales de desarrollo de las comunidades que fomenten las capacidades, la autonomía y la confianza en sí mismas de las personas que viven en la pobreza y que facilitan su participación activa en los esfuerzos por erradicar la pobreza (*NU-Cumbre de Desarrollo Social 1995*, 48. Véanse también págs. 49 inc "a" y 52 inc. "f").

En los documentos del PNUD no aparece la expresión "desarrollo de la comunidad" o similares, salvo dos referencias muy marginales en los Informes de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires de 1996 y 1997. En el *Documento de Estrategia de Desarrollo Social del BID* (2003) se hace referencia a la existencia de proyectos de "desarrollo integrado de la comunidad" urbanos y rurales, y a un "interés renovado" en "una nueva generación de intervenciones integrales" entre las que se destacan los "proyectos de desarrollo comunitario para grupos étnicos y raciales". El Banco incluye a estos proyectos en la categoría de "programas de desarrollo social a nivel local" que pertenecen a su línea de acción "D. Proveer servicios integrados con enfoque territorial" (*BID - Estrategia de Desarrollo Social* 2003, 34. Véanse también las pags. iii y 11).[20]

Para concluir esta sección hay que hacer referencia a un concepto vinculado al de desarrollo de la comunidad, aunque más reciente, el de *promoción social*. Para caracterizarlo se han consultado los manuales de la serie *Apuntes del promotor*, escritos por Daniel Shugurensky (1989a, 1989b) en el marco de un proyecto patrocinado por la Oficina Regional de Educación para América Latina y el Caribe (OREALC), de la UNESCO, y publicados en febrero de 1989 por el Centro de Cooperación Regional para la Educación de los Adultos en América Latina y el Caribe (CREFAL), "un organismo internacional de cooperación en materia educativa cuya existencia se remonta al año de 1950, cuando fue creado por iniciativa de la UNESCO y el Gobierno de México, con la participación de la Organización de Estados Americanos (OEA)".[21] Su órgano máximo, el Consejo de Administración, está compuesto por representantes de doce países (entre los que se cuenta la Argentina), la UNESCO y la OEA, y es presidido por el Secretario de Educación Pública de México. Esta inserción lo coloca en la intersección del sistema interamericano y el de las Naciones Unidas.

Schugurensky (1989a, viii) sostiene que la promoción social tiene sus orígenes en el Desarrollo de la Comunidad. Refiriéndose a la definición que de éste formuló Ander-Egg en 1965, encuentra que ella "no difiere sustancialmente" de las más recientes (1979, 1984) definiciones de *promoción social*, aun cuando en la década del sesenta esta última expresión no estaba todavía en uso.

> 1. Recomendar a los gobiernos de los Estados miembros que promuevan en el más alto grado programas locales, regionales y nacionales de desarrollo integral de la comunidad, que cubran las áreas urbanas y rurales, incluso indígenas, tendientes a lograr la participación activa y consciente de la población en general en la ejecución de los programas incluidos en la planificación del desarrollo económico y social de cada uno de los países [...] (citado en Ander-Egg, 1969, 215-216).

En el Anexo 7 del mismo libro, se pueden encontrar otras resoluciones del CIES con contenido semejante.

20 El *Desarrollo integrado* tuvo un papel preponderante en las políticas de desarrollo rural, a través del concepto de *Desarrollo Rural Integrado (DRI)*. Sin embargo el mismo no se aborda directamente en este trabajo debido que no está presente en los programas provinciales analizados. En cambio, la noción de *integralidad* sí está presente en la definición de otras modalizaciones de desarrollo consideradas, como las de desarrollo comunitario, humano o social. Para Desarrollo Rural Integrado véase Escobar (2004) y Colmegna (2005). En la Argentina el caso más sonado de aplicación del enfoque de DRI fue el del proyecto DIRLI, en Formosa (ver Braticevic, 2009 y 2011 y el informe oficial del Gobierno de Formosa en: http://www.mineria.gov.ar/estudios/irn/formosa/p-7a.asp)

21 http://www.crefal.edu.mx/

Muchas actividades de promoción se encuentran también en los proyectos de desarrollo comunitario. Por ejemplo: capacitación para el trabajo, asimilación de técnicas de producción modernas, huertos familiares, acceso al crédito, cooperativas de producción, "autoconstrucción", introducción de servicios públicos, asistencia técnica, entrega de semillas, insecticidas y fertilizantes. También comparten la promoción de nuevas actitudes y valores como amor al trabajo, ahorro, eficiencia o cooperación, siempre con la participación de los destinatarios por iniciativa propia o por inducción (1989b).

En el primer capítulo del tomo 1, titulado "Promoción y desarrollo" Shugurensky (1989a) explica que "El ejercicio de la promoción social se concibe y se efectúa de diferentes formas, de entre las que sobresalen dos", a saber:

1. **Conservadora o Desarrollo de la comunidad**: entiende a la promoción como una práctica de *ayuda* a las comunidades tradicionales pobres y atrasadas que, con base teórica en el funcionalismo y desde una ideología desarrollista y modernizadora, busca lograr la adaptación e integración de esas comunidades al sistema capitalista y expandir las relaciones sociales de producción correspondientes, de la manera más armoniosa y menos conflictiva posible a fin de asegurar la estabilidad del sistema. La ayuda siempre proviene de una agencia externa que desempeña el rol activo ante una comunidad local que juega un rol más pasivo, de receptora o beneficiaria.[22] Reconoce tres variantes:

a) **Asistencialismo o extensionismo:** Realización de acciones técnicas generalmente aisladas para "beneficiar" a la gente por parte de profesionales especialistas de un determinado campo (medicina, agronomía, vivienda, ingeniería, etc.). Las acciones fomentan la adopción de tecnología moderna eficiente, generalmente alóctona, basada en conocimiento científico, la realización de proyectos productivos, y el acceso al crédito, entre otras medidas.

b) **Gestión:** el promotor es un intermediario que gestiona la satisfacción de las demandas de la comunidad ante las instituciones mediante programas y servicios.

c) **Capacitación:** Recordando el proverbio chino que reza: «Si le das un pescado a un hombre, comerá un día; si le enseñas a pescar, comerá toda la vida» (1989a, 12), se supone que conociendo técnicas más eficientes y modernas las personas podrán resolver sus propios problemas sin ayuda externa. Aquí el rol del promotor es ser un capacitador en aspectos técnicos en los que el saber de la comunidad no cuenta.

2. **Transformadora o educativa:** Para la segunda gran corriente que reconoce Shugurensky el promotor es un "*educador* en el sentido amplio de la palabra, de tal manera que transfiere su saber para que la gente no dependa de su presencia o ausencia, y [...] participe activamente en la construcción de su propio proyecto histórico" (ídem). Dentro de esta corriente también reconoce tres variantes:

a) **Concientizadora:** Procura la generación de conciencia crítica como condición previa para la acción transformadora. Esta variante se basa principalmente en los textos más tempranos de Paulo Freire, como *La educación como práctica de la libertad*, de orientación humanista crítica, existencialista, neohegeliana, culturalista, populista y democrático-liberal, con influencias de la teología de la liberación, el cristianismo de base y algunos postulados desarrollistas como la sobrevaloración de la educación.

b) **Militante:** Desde un enfoque marxista sostiene la división de la sociedad en clases sociales a partir de la propiedad privada de los medios de producción en manos de una clase dominante y explotadora, y la existencia de una permanente lucha entre la clase propietaria y la explotada. Pone énfasis en la organización política revolucionaria, como medio para potenciar esa lucha a favor de los oprimidos, tomar el poder y desde ese lugar transformar las estructuras sociales y construir una sociedad socialista igualitaria, solidaria, sin pobreza ni clases sociales. El rol del promotor en este enfoque es el de un organizador popular y

22 La denominación de "conservadora" no parece del todo apropiada pues, tal como lo describe Shugurensky, esta corriente es "modernizadora" y, por ende, **promueve el cambio** de una sociedad tradicional a una sociedad moderna. Sin embargo, el contraste que parece privilegiar el autor al llamarla así es el del sostenimiento del orden capitalista (o al menos de un orden desigual) versus su transformación en una sociedad socialista, igualitaria o más justa.

politizador.

c) **Educación popular:** Una variante que intenta integrar y sintetizar las dos anteriores: tanto la concientización como la organización y trabajar tanto sobre los efectos como sobre las causas de la pobreza y los problemas sociales. Enfatiza la autogestión y la construcción de un "sujeto popular".

En el segundo tomo de los *Apuntes del Promotor*, Shugurensky reduce la clasificación anterior a cuatro "grandes corrientes", según enfaticen la modernización, la conciencia crítica, la organización política o la autogestión. El autor se inscribe en la última, a la que señala como más reciente, integradora, superadora y en auge. De acuerdo al esquema que antecede el Desarrollo de la Comunidad constituye una corriente antigua y superada de promoción social, desarrollista, paternalista, modernizadora, asistencialista y reproductora del injusto orden social vigente. Mientras la corriente más reciente de promoción social se identifica con la educación popular que sería transformadora y concientizadora, enfatizando la organización y la autogestión para la construcción de un sujeto de cambio popular. Esta misma dicotomía se expresa en los documentos y entrevistas mediante la oposición entre *asistencialismo* y *promoción*.

7.1.1.2. Desarrollo Humano

El concepto de *desarrollo humano* fue acuñado por el economista pakistaní Mahbub ul Haq (1934-1998), egresado de Cambridge, al igual que el indio Amartya Sen, quien los desarrolló recibiendo el premio Nobel en 1998. Ambos tenían posiciones teóricas muy afines y desarrollaron una fuerte amistad durante sus estudios. ul Haq se doctoró en Yale y trabajó para el Banco Mundial entre 1970 y 1982 y fue Ministro de Finanzas de su país entre 1982 y 1989, dejando ese cargo para ingresar al PNUD como responsable del equipo que diseñó el Índice de Desarrollo Humano (IDH) y que redactó los primeros Informes de Desarrollo Humano (*Human Development Report* – HDR).

El Desarrollo Humano es presentado alternativamente como un "enfoque", "paradigma" o "doctrina".[23] Sus ideas centrales se exponen en detalle en el libro de ul Haq *Reflections on human development* (1995a), en particular en sus dos primeros capítulos, y en el capítulo 1 del primer Informe de Desarrollo Humano (PNUD, 1990) redactado por él mismo. Ambos textos integran el corpus de este estudio, junto a otros 13 textos que incluyen los Informes Argentinos de Desarrollo Humano de 1995 a 1999, los Informes de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires de 1996 y 1997 y otros cinco documentos del PNUD suministrados por su Escuela Virtual en el marco del curso "Debates sobre el Desarrollo Humano".[24]

ul Haq (1995b) define el *desarrollo humano* como el aumento de las capacidades, oportunidades y libertades de las personas para poder disfrutar de una vida prolongada y saludable, tener acceso a la educación y a un nivel de vida digno. Estas tres "dimensiones" son relevadas para la construcción del Índice de Desarrollo Humano (IDH). Pero en ocasiones se suelen mencionar dimensiones adicionales como ser creativos, participar en la vida comunitaria y en las decisiones que afectan a la propia vida. Por este motivo se afirma que "el concepto es más grande que el índice".

Es presentado como un enfoque no economicista, no sólo cuantitativo, que no toma a los ingresos o el PBI como únicos indicadores, y que considera a las personas como el fin del desarrollo. "El propósito básico del desarrollo humano es ampliar las opciones de las personas. En principio, estas opciones pueden ser infinitas y cambiar a lo largo del tiempo" (ídem). El Desarrollo Humano tiene "dos lados": busca "desarrollar capacidades humanas así como también asegurar un acceso equitativo a oportunidades". También se afirma que tiene cuatro "pilares fundamentales" o que hay "cuatro componentes esenciales en el paradigma del desarrollo humano: equidad, sostenibilidad, productividad y empoderamiento".

---

23 En este trabajo se ha optado por llamarlo "enfoque" por coincidir con la critica que efectúa Roberto Follari (1998) a su pretensión de paradigma y a su supuesta novedad.

24 La participación en dicho curso de 100 hs. de duración, se realizó como parte del trabajo de campo entre el 08/03/2010 a 11/06/2010.

La **equidad** "está firmemente consagrada como un dogma central del paradigma de desarrollo humano" y "se debe entender como equidad de oportunidades, no necesariamente en resultados. Lo que la gente haga con sus oportunidades es asunto suyo" (ul Haq 1995b). La **sostenibilidad** se refiere a un principio de equidad intergeneracional en el sentido de que se debe satisfacer "las necesidades de la generación actual sin comprometer la capacidad de las generaciones futuras para satisfacer sus necesidades" (*PNUD – Qué es desarrollo humano*).

La **productividad** se refiere a la necesidad de realizar "inversiones en la gente y habilitar para ellos un ambiente macroeconómico en el que puedan alcanzar su máximo potencial" (ul Haq, ídem). Ello es coincidente con la teoría del capital humano, desarrollada por Gary Stanley Becker (1964) y Theodore Schultz (1981), de la New Social Economics, una de las ramas de la Escuela de Chicago. Pero Mahbub ul Haq subsume la teoría del capital humano bajo su enfoque por considerar que el crecimiento económico, aunque esencial, es apenas "un subconjunto de los modelos de desarrollo humano". Finalmente, el **empoderamiento** se refiere a la autonomía de las personas y tiene que ver con el rechazo a convertirlas en objeto pasivo de la caridad.

El Desarrollo Humano busca diferenciarse del bienestar, de la seguridad social, de la satisfacción de necesidades básicas y del crecimiento económico, aunque asegura comprenderlos a todos ellos: "El desarrollo humano cubre todos los aspectos del desarrollo. […] el paradigma del desarrollo humano es el modelo de desarrollo más holístico que existe hoy en día. Abarca todos los temas del desarrollo" (ul Haq 1995b). El PNUD lo define también como "el desarrollo de la gente, por la gente y para la gente" (PNUD - *Qué es el desarrollo humano*) y como "el proceso de ampliación de las opciones de la gente y el nivel de bienestar que logran" (PNUD - *Qué es desarrollo humano*).

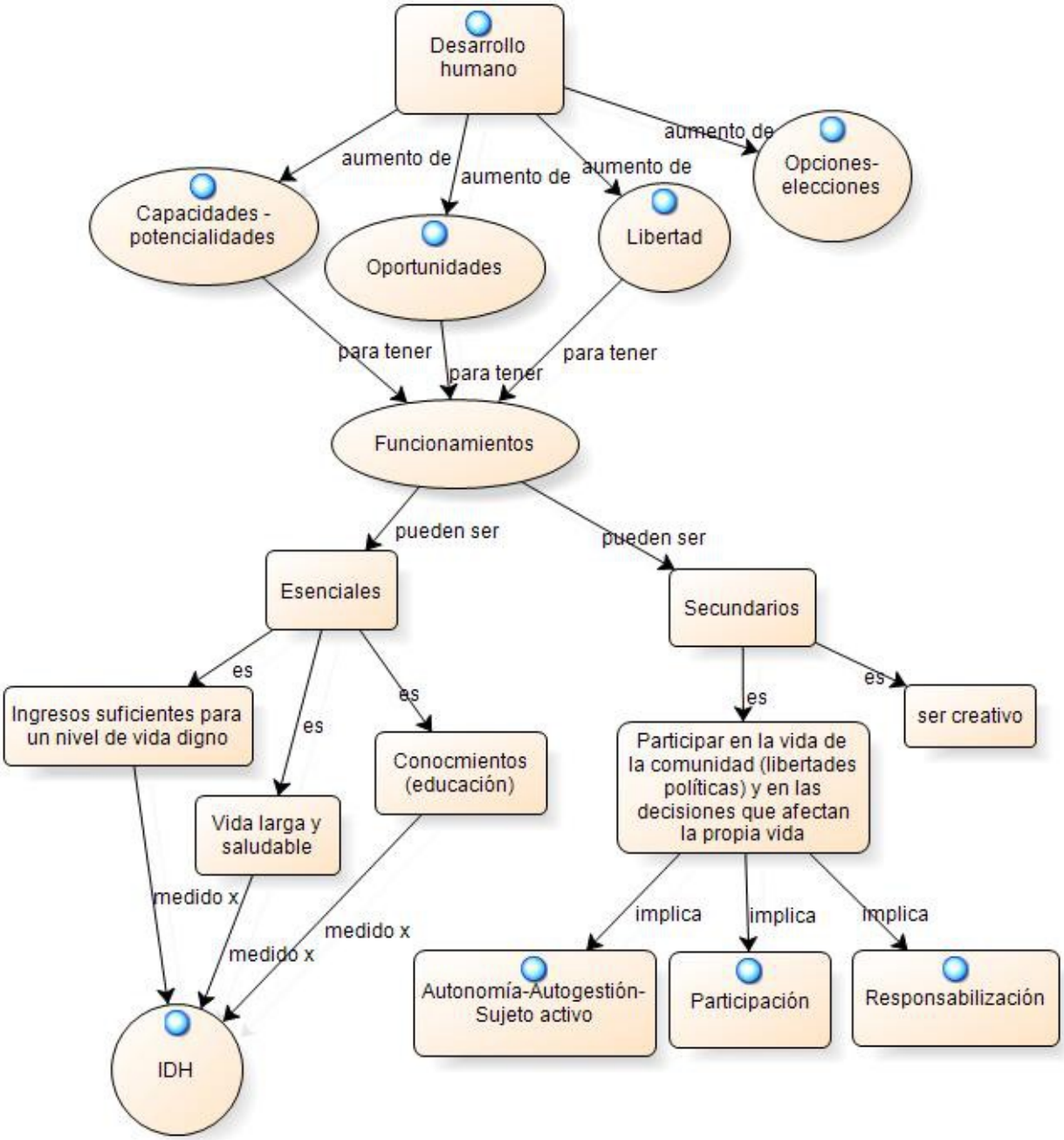


Ilustración 1: Mapa conceptual de la noción de desarrollo humano (elaboración propia en base a las fuentes analizadas)

Según el último documento, además de las tres opciones básicas ya mencionadas, también incluye "la libertad política, económica y social hasta las oportunidades para tener una vida creativa y productiva y disfrutar del respeto por sí mismo y de la garantía de los derechos humanos". De hecho también se consigna que las opciones "no son ni finitas ni estáticas [...] El desarrollo humano es un concepto en evolución" cuyos aspectos principales son: *equidad, sustentabilidad, seguridad, potenciación y cooperación*. Como puede apreciarse este listado difiere levemente del enunciado por ul Haq. En este la sustentabilidad es asimilada a la sostenibilidad. La **seguridad** se refiere a que muchas personas viven "al borde del desastre [...] expuestas constantemente a riesgos debido a la delincuencia, la violencia o el desempleo". También se refiere a los riesgos de salud, o de represión policial. "En el enfoque de desarrollo humano se insiste en que todos deben disfrutar de un nivel de seguridad mínimo" (PNUD - *Qué*

es desarrollo humano).

Este énfasis en los niveles "mínimos" es una característica del enfoque de desarrollo humano (EDH), a la que Sonia Alvarez Leguizamón (2008) denomina "**minimalismo**". La hipótesis de la autora es que "el Desarrollo Humano promueve paradojalmente políticas de acceso a apenas ciertos mínimos biológicos no tan humanos" (ídem, p. 83). Se trata de "políticas de mínimos básicos (paquetes básicos de salud, necesidades básicas educativas, etc.)" (ídem, p. 102) que sólo garantizan la satisfacción de unos umbrales de subsistencia: necesidades básicas, educación primaria básica, paquetes básicos de salud, etc. a poblaciones que se encuentran en situación de privación extrema: "los más necesitados", "los más vulnerables", "los más postergados". Desde este punto de vista la *focalización* es un aspecto del minimalismo.

Como puede apreciarse no hay completo acuerdo en el PNUD acerca de cuáles son los principios básicos del EDH.[25] Si se consideran todos los propuestos se tiene la siguiente lista de nueve principios: *equidad, sostenibilidad o sustentabilidad, productividad, empoderamiento, seguridad, potenciación, cooperación, participación* y *gobernabilidad***.**

El EDH se enriquece además con la obra de Amartya Sen (2000). Según explica Eva Quintana, del PNUD, Sen "reelabora" la idea de *opciones* en términos de *funcionamientos* y de *capacidades*

- Los "Funcionamientos" son estados – como el estar bien nutrido, el estar bien informado, el estar protegido... - o son condiciones de ser - ser libre, ser respetado, ser instruido...- que los seres humanos tenemos razón para valorar.
- Las "Capacidades" consisten en las varias combinaciones de funcionamientos – estados y condiciones de ser - que cada persona puede obtener en el ejercicio de su libertad.
- Y el desarrollo humano es el proceso de ofrecer nuevos funcionamientos y de ampliar las capacidades de la gente.

En un lenguaje menos científico y más filosófico, Sen ha argumentado que las "opciones" representan la condición y el campo en donde opera la libertad. Así que DH viene a ser "Desarrollo y libertad" - título éste de la obra clásica de Sen, de obligada lectura para quienes se interesen en estos asuntos" (Quintana, 2008).

El PNUD diferencia al EDH del enfoque que entiende al desarrollo como crecimiento económico, tanto como de la teoría de la modernización y del marxismo. También lo diferencia de la teoría del capital humano y de la noción de Desarrollo Social, a la que asimila a las políticas sociales de carácter asistencial típicas del Estado de Bienestar. Estos últimos dos enfoques son considerados economicistas y limitados. El primero porque considera a las personas como un instrumento para el desarrollo antes que como el fin mismo. Y el segundo porque privilegia la política económica a la que se subordinan las políticas sociales. El PNUD considera que el EDH es compatible con ambos enfoques, pero que resulta más abarcativo.

Se asegura que "el desarrollo humano se deriva de una concepción ética rigurosa y explícita" (Quintana, 2008). Efectivamente presenta un carácter normativo fuerte, pues no aspira sólo a explicar las causas del desarrollo o de su ausencia sino que busca formular recomendaciones de política muy concretas. Por ello puede afirmarse que constituye un *programa* en el sentido foucaultiano del término, pues se expresa en directivas para la acción y proporciona un conjunto de tecnologías para operar sobre los sujetos que conforman la sociedad.

Según reconoce el mismo PNUD la ética del EDH tiene como "sustrato" al utilitarismo, entendido como la "doctrina ética según la cual el objetivo deseable de los actos humanos es maximizar la utilidad, entendida a veces como simple placer, a veces como felicidad, a veces como bienestar de la persona" (ídem). Pero el EDH también cuestiona al utilitarismo por su excesivo racionalismo y por haber abandonado, al igual que toda la ciencia occidental, la pretensión de abrir juicios de valor sobre el bien y el mal. Así el EDH pretende explícitamente recuperar esa posibilidad de juzgar moralmente las acciones humanas, estableciendo un régimen

25 La falta de acuerdo sobre los principios básicos no es obstáculo para las fuertes adhesiones que suscita esta doctrina. Tras hacer referencia a las críticas de algunos "analistas" su creador afirma: "En el mejor de los casos, sus críticas están basadas en un malentendido del paradigma del desarrollo humano. En el peor de los casos, ellas son el producto de mentes enfermizas" (ul Haq 1995b).

de verdad.

> Por eso, bajo el nuevo paradigma, la teoría económica y política más rigurosa se ha re-encontrado con la discusión ética. Una discusión donde no sólo es posible la ética de la utilidad o del interés, sino la ética del deber (la ética kantiana), o la ética de las libertades, o la ética de las oportunidades, o la ética de las necesidades, como en Marx (ídem).

El PNUD afirma que el EDH satisface simultáneamente "[...] los tres grandes valores de las éticas contemporáneas esto es, el valor de la eficiencia, el valor de la equidad y el valor de la libertad" (ídem). Aun cuando reconoce que pueden existir tensiones entre los tres, también pueden reforzarse sinérgicamente. Este fundamento ético-filosófico lo inscribe claramente en la tradición liberal. El documento citado concluye:

> Como practicantes del DH, nuestro desafío consiste nada menos que en descubrir y potenciar los círculos virtuosos que ligan la eficiencia, la equidad y la libertad a la hora de diseñar o aplicar políticas, programas o proyectos de desarrollo (ídem).

La autodenominación como "practicantes", la categorización del EDH como "dogma", su fuerte carácter moralizante y prescriptivo, el gran respeto que muestran sus documentos hacia sus fundadores, los economistas Mahbub ul Haq y Amartya Sen, y su tendencia a sistematizar sus ideas en una suerte de decálogo ("cinco principios básicos", "tres valores principales", "los cuatro pilares fundamentales", etc.) otorgan a la retórica del EDH un aire religioso.

Los informes argentinos de desarrollo humano (HDRArg) comenzaron a editarse en 1995 como parte de los proyectos Arg/93/053 y Arg/94/740, estando a cargo de la Comisión de Ecología y Desarrollo Humano del Senado de la Nación (CEDHSN) y del Programa Argentino de Desarrollo Humano (PADH). Éste surgió a comienzos de 1994 a partir de la firma de un convenio entre el PNUD y la CEDHSN, en el que también se acordó la elaboración del primer HDRArg. El senador Antonio F. Cafiero, ex-gobernador de la Provincia de Buenos Aires ejerció los cargos de Presidente de dicha Comisión y de Director del PADH.

Además de las organizaciones mencionadas, el 6 de Octubre de 1994 se conformó un Consejo Académico Asesor para el Desarrollo Humano (CAADH), integrado por más de setenta destacados miembros del mundo académico, de diversas disciplinas científicas. Dicho consejo realizó dos encuentros en octubre de 1994 y marzo de 1995. El proceso de elaboración del primer HDRArg también incluyó dos "Encuentros de Filósofos, Economistas, Cientistas Sociales y personalidades de la Cultura Nacional", realizados entre octubre y diciembre de 1994.

En los primeros informes, desde el Prólogo, el Dr. Cafiero destaca como un logro que el EDH tiene rango constitucional en la Argentina desde la reforma de 1994, que lo menciona en sus artículos 41, 75 y 125. Esta inclusión es valorada como "un acto fundacional en la vida institucional de nuestro país". Al mismo tiempo Cafiero sostiene que las reformas económicas de primera generación, realizadas en los años precedentes, constituyeron la "plataforma de lanzamiento del DH", como reforma de segunda generación. En otras palabras el proceso de reformas económicas ha sido un paso previo necesario para la adopción del EDH en la Argentina. La misma idea se reitera en el segundo HDR argentino:

> […] las políticas de la reforma son condición necesaria de las políticas del paradigma de superación. El paradigma de superación tiene una cosmovisión que lo sostiene que es la del desarrollo humano y señala un conjunto de políticas que son, por las razones apuntadas, políticas de segunda generación. (*HDRArg1996)*.

Por otra parte, las reformas han sido posibles a causa del cambio ocurrido en el contexto internacional en 1989. La disolución del bloque soviético marcó el inicio de una etapa de construcción de un nuevo orden global, bajo el signo de la democracia y el capitalismo, en ausencia de fuerzas políticas que impulsen alternativas anticapitalistas en el orden nacional:

> El cambio en el contexto internacional y las modificaciones en las actitudes de los sectores políticos internos que han desarrollado un compromiso con la defensa de las instituciones del sistema democrático, han generado el fortalecimiento de la capacidad de gestar condiciones de gobernabilidad. (*HDRArg1995*).

Según los redactores del *HDRArg1995*, el EDH pretende "potenciar y controlar el Estado activo y dar legitimidad al mercado". Considera que "la democracia es un valor universal" y que "La cuestión de nuestro tiempo es a la vez la conquista de la justicia social universal y la

reivindicación personalista, nada superior a la persona". Al definir el DH el Informe comentado se apoya (como un recurso de autoridad) en citas de Gustave Speth, Administrador General del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) y de Fernando Zumbado, entonces Director Regional del PNUD para América Latina para reiterar su diferencia con otros enfoques:

> Naciones Unidas propone el Desarrollo Humano como nuevo paradigma superador del basado exclusivamente en el desarrollo económico y su ulterior derrame, y de la estrategia del desarrollo social como compensación posterior a sus eventuales costos. (*HDRArg1995*).

En 1996 el PADH comienza a inducir a los gobiernos provinciales a que elaboren sus propios HDR. En la Provincia de Buenos Aires lo logró a partir de la firma de un convenio de asistencia y cooperación con el Banco Provincia, mediante el cual las Universidades Nacionales con sede en el territorio provincial se incorporan al Consejo Asesor para colaborar en la elaboración del informe.

La máxima responsabilidad por esta tarea también recayó sobre el senador nacional Antonio F. Cafiero, en su carácter de Director del Programa de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires (PDHPBA). En su Prólogo al *HDRBsAs1996* el Dr. Cafiero abogó por "la consolidación de un Estado garante del Desarrollo Humano como realización definitiva de la Justicia Social", en un intento de conectar el EDH con una de las banderas ideológicas del peronismo, la fuerza política oficialista en aquel momento. Por otra parte el Dr. Cafiero opone el EDH al pensamiento único predominante, pero sin por ello rechazar el proceso de globalización:

> El desarrollo humano como matriz de políticas públicas, de compromisos sociales y de convocatorias éticas requiere la construcción de movimientos sociales dispuestos a alcanzar verdaderas soluciones para los problemas de época sin renunciar a la estabilidad económica, a la integración de los mercados mundiales y al crecimiento (*HDRBsAs1996*).

En su capítulo 2 el *HDRBsAs1996* contrapone la noción de Desarrollo Humano a la de Desarrollo Social afirmando que esta última "reduce" la estrategia de desarrollo a una "política social" compensatoria de los efectos indeseados de la política económica. El Desarrollo Social "sólo pretende atenuar los desajustes producidos por los procesos económicos" o "recomponer lo que la gestión económica deteriora o destruye". El Desarrollo Social justifica el status quo y es funcional al mismo, pues compensa sus desajustes sin modificar las estructuras. "Presta atención a las injusticias en la medida en que se conviertan en una amenaza para la sustentabilidad del crecimiento económico, o para la seguridad de las naciones económicamente desarrolladas y de los sectores pudientes dentro de cada país" (Los conceptos asociados a y contrapuestos con el de EDH en los documentos del PNUD se representan en la Ilustración 2).

Varios pasajes de los HDR bonaerenses parecen no diferenciar entre el EDH como utopía y la realidad. Por ej.:

> El nuevo orden [internacional] sólo se podrá realizar en el respeto profundo a la capacidad autónoma de cada persona y cada pueblo, para participar en las decisiones que influyen sobre su vida, la de su familia, la de su comunidad y la de su nación (*HDRBsAs1996*).
>
> El Desarrollo Humano es un desarrollo autoimplementado por los pueblos, en el marco de una democracia participativa y pluralista, en la que la organización y la participación de la comunidad es el motor esencial para la fijación de metas, la asignación de recursos y el diseño, la implementación y la evaluación de las políticas públicas. Es el desarrollo del pueblo, por el pueblo y para el pueblo.
>
> El Desarrollo Humano comprende el desarrollo de todas las personas y de toda la persona, y no meramente el despliegue del hombre en su faz social. Implica un enfoque global de los problemas sociales, no la solución coyuntural de problemas parciales. Constituye no sólo la satisfacción de las necesidades básicas, sino también una ampliación multidimensional de las capacidades de las personas y las comunidades" (ídem).

Un nuevo orden internacional efectivamente fue cobrando forma a lo largo de la década del noventa, pero a partir de reformas diseñadas en foros y organismos internacionales como Davos, el FMI, y el Banco Mundial y de numerosas decisiones tomadas en forma cotidiana en los mercados, sin la participación de “cada persona y cada pueblo“ afectada por ellas. Por otra parte, tampoco queda claro cómo hubiera sido factible una participación tan amplia como la descrita.

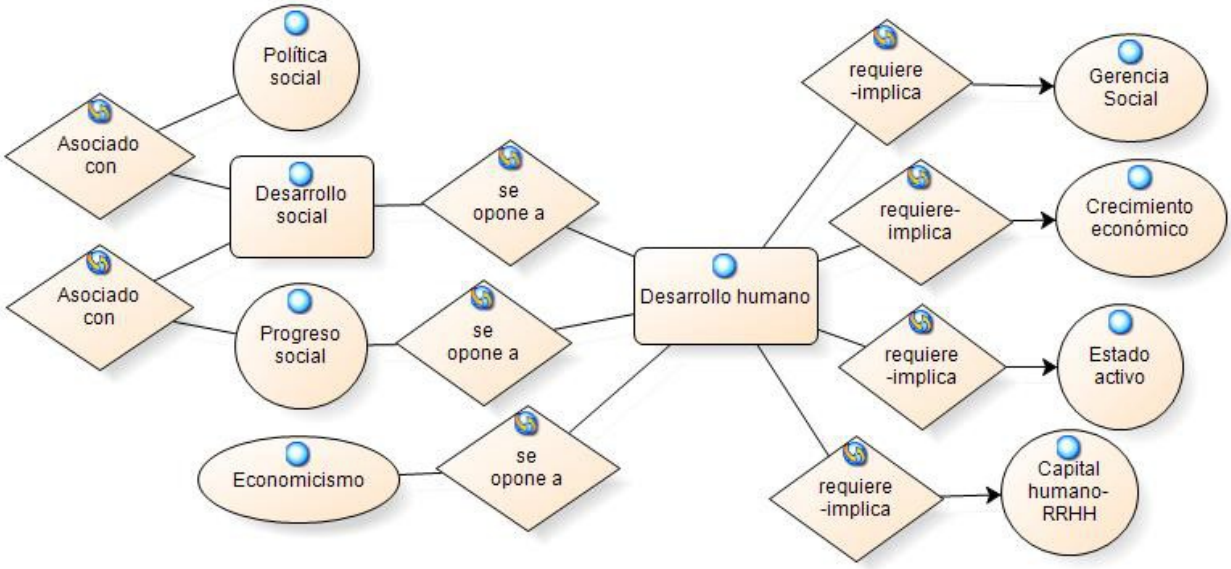


Ilustración 2: Contraposición entre los conceptos de Desarrollo Social y Desarrollo Humano según los documentos del PNUD

Otra característica importante que destaca el *HDRBsAs1996* es que "El Desarrollo Humano puede concebirse como la conquista gradual de factores que estimulan el despliegue de las potencialidades de las comunidades, pero también debe entenderse como un proceso de remoción de impedimentos para el desarrollo". El tema de la remoción de obstáculos aparece en numerosos pasajes de diversos documentos y ya ha sido identificado en el enfoque del Desarrollo de la Comunidad.[26] Constituye una suerte de supuesto metafísico vinculado a las ideas de *capacidades y potencialidades*, según el cual en condiciones normales, si no se interponen obstáculos, las personas naturalmente alcanzarán un estado de plenitud o autorrealización mediante el desarrollo espontáneo su potencial (capacidades).

Cuando ello no ocurre se supone que se debe a la existencia de obstáculos que impiden ese natural desarrollo, por lo cual la acción del Estado y de toda política pública debe consistir en "remover los obstáculos" o barreras que se interponen al desarrollo de las personas. Esta idea resulta análoga al supuesto liberal de que el mercado alcanza espontáneamente un estado de equilibrio a menos que la intervención de algún agente externo, como el Estado, distorsione su natural funcionamiento. Como máximo se considera legítima una intervención tendiente a crear un entorno propicio para que ese proceso se produzca solo o a "fortalecer las capacidades" y "aumentar las oportunidades y libertad" de las personas. Pero de ningún modo debe garantizar resultados que los individuos deben alcanzar por sí mismos.

De ahí la recurrencia de la referencia al refrán oriental que recomienda "no dar el pescado, sino enseñar a pescar" a los pobres (Arroyo, 2005:117-118; 2008:16; Kliksberg, 2006).[27] Estas mismas ideas se desprenden de los principios de *autonomía de los sujetos* y *sostenibilidad* de las intervenciones, que sostienen que las personas deben obtener lo que necesitan por su propio esfuerzo, sin depender del Estado. Fundamenta el rechazo del asistencialismo, en tanto distorsión u obstáculo que, al generar dependencia impide el desarrollo autónomo de las personas asistidas. Finalmente, subyace al debate histórico de los trabajadores de los organismos provinciales estudiados sobre la conveniencia comparativa de otorgar subsidios o microcréditos.

El *HDRArg1997* está dedicado al "desarrollo humano local" (DHL) o "desarrollo humano a nivel local" y, por ende, al nuevo rol de los Municipios. Desde su título convoca a "re-crear el

26 Véase la pág. 225.

27 Tanto el Lic. Arroyo como el Dr. Kliksberg en los textos citados, al hacer referencia a la metáfora se manifiestan partidarios de "dar el pescado, enseñar a pescar y asegurarse de que haya peces en la laguna", lo que significa que aconsejan simultáneamente asistir a los pobres, fortalecer sus capacidades y aumentar las oportunidades promoviendo el desarrollo económico.

gobierno", en lo que constituye una referencia intertextual al famoso libro de Osborne y Gaebler (1992) *Reinventar el gobierno*, obra de referencia del paradigma de la Nueva Gestión Pública (NGP). De esa misma época datan los primeros trabajos sobre estos temas de Daniel Arroyo (1997, 1998) y Daniel García Delgado (1997), ambos consultores del BID en las capacitaciones que organizó este banco para el CPFyDH en el marco del proyecto ARG-0164 (ver el capítulo 7).

La promoción del Desarrollo Humano pasa a ser una tarea de los municipios. El DHL tiene una dimensión política que tiene que ver con la participación, la negociación y la concertación de intereses, y una dimensión técnica que hace a la producción de información para realizar un diagnóstico certero de los propios recursos y fortalezas para poder aprovechar las oportunidades. Ello requiere "un nuevo modelo de gestión local", el cual se identifica con el "gerenciamiento social a nivel local". Así lo había expresado también el Informe bonaerense del año anterior:

> Para la formulación de una política de Desarrollo Humano, fundamentalmente entendemos que es necesario seguir las recomendaciones contenidas en el concepto de gerencia social, tal cual lo explicita el consultor Bernardo Kliksberg. (*HDRBsAs1996*).

El EDH se inserta en las reformas de segunda generación, cuya posibilidad de aplicación supone que se hayan efectuado las reformas de primera generación, vale decir, las reformas económicas o de ajuste estructural recomendadas por el Consenso de Washington. El capítulo 3 del documento *Reforma social y pobreza* (BID y PNUD, 1993), dedicado íntegramente a discutir las reformas de segunda generación, asegura que la focalización del gasto público es un requisito "para asegurar niveles adecuados de desarrollo humano" para "la población de menores recursos". En la misma conferencia Mahub ul Haq afirmó que una de las maneras eficaces de financiar programas de Desarrollo Humano es "eliminando las empresas públicas ineficientes".

Como se ha visto hasta aquí el EDH es la doctrina oficial de PNUD. ¿Qué posición asume el BID ante este enfoque?. El BID tiene preferencia por la noción de Desarrollo Social antes que por la de Desarrollo Humano. Sin embargo esta última también aparece en sus documentos, generalmente no muy claramente diferenciada de otras. Así en su *Estrategia de Desarrollo Social (2003)* una de las de las cuatro "líneas prioritarias de acción del Banco" es "fomentar el desarrollo humano con una perspectiva de ciclo de vida" y utiliza al IDH junto a otros indicadores para evaluar el "progreso social" alcanzado en los países de la región.

Lo más interesante de este documento para los fines de este estudio y desde el punto de vista conceptual es que define el Desarrollo Social por referencia al Desarrollo Humano, al afirmar que "el desarrollo social comprende inversiones en capital humano y social [...] así como acciones para promover la inclusión social y combatir los males sociales, que enriquecen el tejido social necesario para el desarrollo humano" (*BID - Estrategia de Desarrollo Social, 2003*). De este modo para el BID el Desarrollo Humano está estrechamente vinculado al Desarrollo Social, el progreso social y la teoría del capital humano. Asociaciones todas ellas rechazadas explícitamente en los documentos del PNUD.

Por último, en los textos de Bernardo Kliksberg, "Desarrollo Humano" es el nombre de una publicación del PNUD, y también un concepto definido y propuesto por este organismo como "la última meta del desarrollo y que consistiría en lograr que los seres humanos vivan más años y con mejor calidad de vida" (*BK - Problemas estratégicos en la reforma del Estado en los 90*, 1991). Resulta evidente que Kliksberg no asume plenamente el concepto. No sólo no deja de señalar la autoría del PNUD sino que además el uso del modo condicional indica una toma de distancia respecto de lo enunciado. Por otra parte Kliksberg reduce el Desarrollo Humano a sólo dos de los tres indicadores del IDH, mientras que el PNUD asegura que el concepto es aún más abarcativo que el índice.

En otro trabajo Kliksberg defiende "la inversión en desarrollo humano" debido a "la altísima productividad de los gastos en sectores como salud y educación", con lo cual dicha inversión es legitimada desde la teoría del capital humano, algo que el PNUD rechaza. Considera que el ajuste no es incompatible con tal inversión, pues es sólo materia de decisión política que el gasto social no sea objeto de recortes (*BK - Cómo enfrentar la pobreza. Aportes para la acción, 1992*) .

Finalmente, cuando recomienda medidas para alcanzar el Desarrollo Humano, ellas coinciden con las que conforman la gerencia social en la mayoría de sus trabajos: *integración* de

políticas sociales y económicas, *participación*, *descentralización*, *fortalecimiento* de la capacidad de gestión del Estado, atención preferencial a "los sectores más desfavorecidos" (*minimalismo*), ampliar o fortalecer la capacidad de gestión de las áreas sociales y las *capacidades* y *potencialidades* de su personal mediante la formación en *gerencia social* (lo que conceptualiza como "desarrollo de recursos humanos") y "estimular las capacidades organizacionales y productivas de los pobres" (*BK - Cómo Formar Gerentes Sociales, 1989 ; BK - Problemas estratégicos en la reforma del Estado en los 90, 1991; BK - Gerencia social, Una revisión de situación, 1989*).

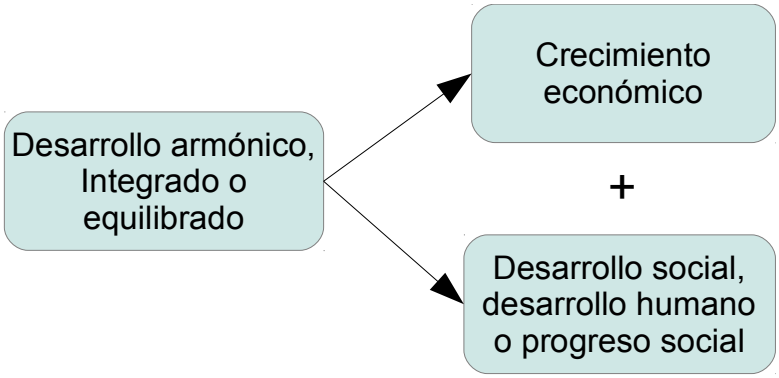
7.1.1.3. Desarrollo Social

A pesar de ser uno de sus principales usuarios el BID reconoce que “No existe consenso sobre qué incluye el término «*desarrollo social»*” (*BID- Desarrollo social. Documento de estrategia*, 2003). La aparición más temprana de este concepto que ocurre en el corpus documental proviene del libro del funcionario de las Naciones Unidas y la OEA, Ezequiel Ander-Egg (1963). En diferentes pasajes de este texto se opone el crecimiento o desarrollo “económico” a un aspecto o desarrollo no económico que alternativamente es denominado “desarrollo social”, “desarrollo humano” o “progreso social”. Se afirma que el crecimiento económico no acarrea automáticamente el otro aspecto (desarrollo social), y se propone la meta de lograr ambos simultáneamente, situación que es identificada con las denominaciones de desarrollo “armónico”, “equilibrado” o “integrado”. La sección titulada “Requisitos de un desarrollo equilibrado e integral” lo trata directamente. En suma, se busca un desarrollo para todos y “no sólo económico”, al que se alude como desarrollo equilibrado, integrado, armónico, social o humano (ver Ilustración 3).

Durante su alocución en el Foro *Reforma social y pobreza* (Washington, 1993) el entonces presidente del BID, Enrique V. Iglesias, reiteró este concepto, pronunciándose por no discriminar en forma tajante entre desarrollo económico y desarrollo social:

> En el Banco se nos plantea a veces este tema, ¿qué es económico y qué es social?, es muy difícil distinguir. [...] Resolver el tema energético, ¿es social o económico? Si se carece de energía no hay fábricas, ni posibilidades para mejorar los niveles de vida en las ciudades. Lo mismo nos ocurre con el sector informal de la economía. Cuando ayudamos a la microempresa con crédito y asistencia técnica, ¿estamos haciendo una operación de generación de empleo, un acto de dignificación de la sociedad?. Es una acción económica que genera trabajo para reincorporar una masa social a la esfera productiva de la economía. Todo esto nos lleva a la conclusión de que la estrategia de desarrollo es única, social y económica al mismo tiempo (*BID-PNUD - Reforma social y pobreza*).

Ilustración 3: Relación entre desarrollo social, crecimiento económico y desarrollo integrado según textos de la ONU



También Mahbub ul Haq expresó en el Foro de Washington que esa reunión constituía “un poderoso llamado a todos los gobiernos latinoamericanos para recordarles que deben encontrar

nuevos programas que combinen crecimiento económico con desarrollo social" (ídem).

La pobreza, el desempleo, la marginación y la criminalidad en Latinoamérica son vistos como una consecuencia de la diversificación de las economías, producida por las reformas de primera generación que buscaron promover el crecimiento económico pero descuidando el desarrollo social, como consecuencia de un enfoque economicista. La reforma social es propuesta entonces como un conjunto de medidas complementarias con el fin de amortiguar las consecuencias no deseadas de los planes de ajuste. Esta "corrección a ese enfoque económico que es incapaz de visualizar a productores y consumidores como parte de un complejo sistema ecológico"[28] comenzó con la cumbre de Río de Janeiro (1992), se continuó con el foro sobre Reforma Social y Pobreza de Washington (1993) y se preveía que continuara en la Cumbre de Desarrollo Social de Copenhague, convocada para 1995.

El Secretario General Adjunto de la ONU aseguró que el Desarrollo Social se ve favorecido por el crecimiento económico y que reconoce como dimensiones a la salud, la educación y el bienestar social. Casi las mismas dimensiones que encontramos en el índice de desarrollo humano (ver Ilustración 4).

El documento oficial del Foro *Reforma social y pobreza* (1993) recoge todas las intervenciones de los oradores de todas las instituciones participantes y los documentos para la discusión que prepararon para la ocasión los organizadores del BID y el PNUD. Este documento contiene los lineamientos de política social acordados por todos los organismos y fue el que orientó las políticas sociales y las reformas de segunda generación en América Latina durante la década de 1990. Por tratarse de un documento consensuado por varios organismos y con fines eminentemente prácticos antes que doctrinarios, no se detiene a definir los conceptos ni se encuentra en él una preferencia marcada por la noción de Desarrollo Social o por la de Desarrollo Humano.

El capítulo 3, titulado "Reforma social y estrategia integral de desarrollo" establece la estrategia de la **integralidad**:

> "[...] las políticas y estrategias para superar la pobreza no pueden concebirse únicamente como propósito de la política social. [...] Más bien deben formar parte de una concepción unitaria del proceso de desarrollo, que integra objetivos amplios en materia económica y social" (*Reforma social y pobreza*, 1993, 24).

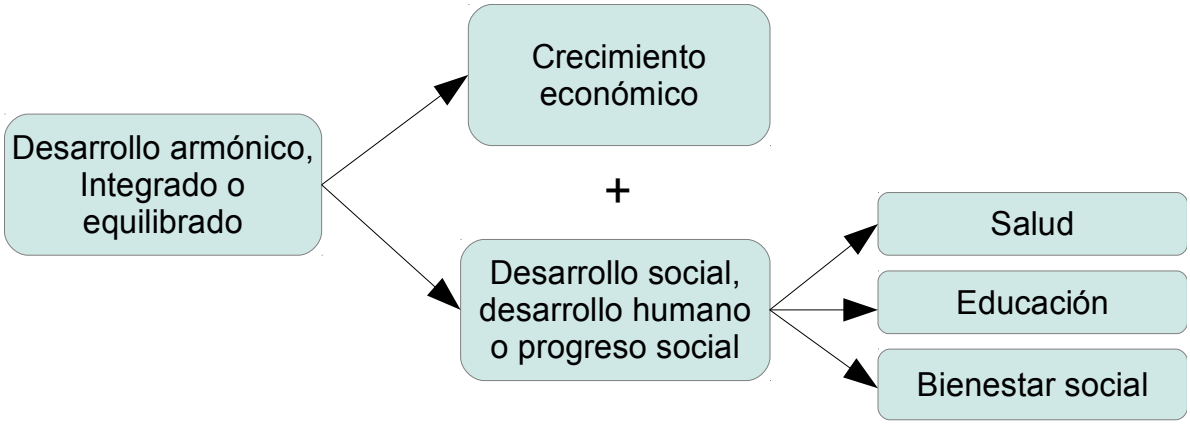


Ilustración 4: Dimensiones del desarrollo integrado y del desarrollo social en el documento BID-PNUD - Reforma Social y Pobreza (1993)

También se adopta la idea de la segmentación y heterogeneidad de la pobreza y se establecen diferentes políticas para cada tipo de pobres (tecnología de **focalización** o ***targeting***). La primera sección describe los dos tipos básicos de pobreza: por necesidades básicas insatisfechas o estructural y por ingresos insuficientes o nueva pobreza. Esta última surgió: "[…]

28 Palabras pronunciadas por Nitin Desai, Secretario General Adjunto de la ONU, en su discurso durante el Foro Reforma Social y Pobreza (*BID-PNUD – Reforma Social y Pobreza*) .

como producto de la propia crisis, y por efecto de las medidas de estabilización y de ajuste de las economías que se adoptaron para superarla" (ídem).

Asimismo reconoce el "aumento de los niveles de indigencia" y del número de trabajadores en el sector informal. Estos sectores "pasan a *demandar* servicios gratuitos provistos por el Estado, cuando ellos existen, en *competencia* directa con los sectores de pobreza estructural" (p. 25, cursivas agregadas). Es notorio el lenguaje económico que organiza el discurso en base a la metáfora del mercado. Según ella el mercado de los pobres se encuentra segmentado del siguiente modo:

1. "Sectores amplios que no han superado la línea de pobreza" durante las reformas.
2. "Segmentos específicos cuya situación se ha visto especialmente agravada durante la última década" (probablemente se refiere a los indigentes, muchos de los cuales son también pobres estructurales).
3. «Nuevos pobres» surgidos a partir de las reformas recientes. Incluye sectores de clase media empobrecida, trabajadores precarizados y del sector informal de bajos ingresos.

Esta situación amerita "estrategias" diferenciales para cada segmento:

1. **Políticas asistenciales:** "Estrategias de corto plazo, de naturaleza asistencial [para] las situaciones de **indigencia extrema**" (ídem, 25). Se trata básicamente de políticas alimentarias y de salud para preservar la vida de las personas. Responde a las estrategias de *asistencia(lismo)* y *minimalismo*.
2. **Políticas compensatorias:** "Estrategias de corto plazo dirigidas a los «nuevos pobres» para «compensar» efectos graves, no deseados, de la estabilización y el ajuste" (ídem, 25) o en otras palabras, las "externalidades negativas" de las reformas económicas, aplicando la metáfora del mercado. Se explica que "desde el punto de vista económico" estas políticas compensatorias responden a la necesidad de mantener el *capital humano* de los países de la región, pues "permite reducir la pérdida o el deterioro irreversible de sectores en los que la sociedad invirtió en el pasado" y que necesitará el sector moderno de la economía para "operar en niveles de productividad creciente y con aplicaciones tecnológicas más avanzadas" (ídem, 26). Por otra parte, dichas externalidades "comprometen la estabilidad política y, con ella, la sustentabilidad de la reforma económica" (ídem). Por lo tanto:

   "Desde el punto de vista político, las estrategias de «compensación» aplicadas a estos sectores, finalmente, representan una inversión nada desdeñable para contribuir, en el corto plazo a la estabilidad del sistema, la credibilidad del proceso de reforma y la legitimidad democrática. Estos tres elementos constituyen un punto focal para establecer un clima adecuado de inversiones, al tiempo que refuerzan la gobernabilidad en el mediano y largo plazo" (ídem).

   Las medidas compensatorias se pensaban de carácter transitorio, pues se esperaba que el ajuste produciría finalmente la reactivación de la economía, tornándolas innecesarias.
3. **Políticas de reducción de la pobreza:**

   "Estrategias de reducción de la pobreza en el mediano y largo plazo, articuladas dentro del proceso global de reforma económica y social, dirigidas a obtener un crecimiento del empleo y los ingresos de los pobres más acelerado que el crecimiento medio del empleo y los ingresos del conjunto de la sociedad" (ídem).

   Tales estrategias son entendidas como "políticas de desarrollo" en sentido integral y no sólo como políticas sociales. Pretenden aumentar la competitividad sistémica de las economías nacionales mediante la valorización del *capital humano* y generar "excedentes económicos" para distribuirlos en forma más "equitativa". Reconocen cuatro líneas: a) recuperación del crecimiento mediante el incremento del nivel de inversión, b) generación de empleo de calidad y alta productividad mediante la "ampliación de la base empresarial" o surgimiento de nuevos empleadores, c) asegurar un nivel de consumo general adecuado a las necesidades de las personas y d) reforma del Estado, descentralizando funciones" y permitiendo "una mayor participación de la sociedad civil" (*tercerización* o *outsourcing*).

El documento propone ampliar la base empresarial (creación de nuevas empresas) "en el sector informal urbano y en el sector campesino" como política de reducción de la pobreza a

mediano y largo plazo, debido a que entiende que las pymes son las empresas que ocupan mayor cantidad de mano de obra, y en particular la proveniente de los sectores sociales donde mayor incidencia tiene la pobreza. En contraste, las grandes empresas “del sector moderno de la economía” requieren proporcionalmente menos trabajadores y los pobres están poco representados en su personal, por lo que el aumento del empleo en este sector tiene muy poca incidencia en la reducción de la pobreza. En esta tercera estrategia se inscriben los programas de “economía social” analizados en este trabajo, que impulsan la generación de ingresos entre la población pobre y desocupada mediante la creación de emprendimientos productivos.

En cuanto a "los microempresarios pertenecientes al sector informal [...] trabajadores por cuenta propia de limitada calificación, subempleados, con baja productividad e ingresos reducidos", se recomienda mejorar su productividad y se sugieren cinco “medidas” que se resumen en a) *acceso al crédito* en forma gradual, b) *capacitación* en el uso de nuevas tecnologías, c) *fortalecimiento* “de sus capacidades administrativas y de gestión” y d) aprovechamiento de las nuevas *oportunidades* de integración del proceso productivo surgidas a partir de la “ampliación del espacio económico”, derivada a su vez de la *tercerización*[29] de funciones estatales.

La integración a la que se hace referencia incluye tanto la privatización de las empresas estatales como a la *descentralización* productiva de las grandes empresas del sector moderno de la economía. Para favorecerla se recomienda que el Estado adquiera “bienes y servicios provenientes del sector informal", que procure la “«formalización» tributaria de los numerosos productores informales" y que establezca "un marco regulatorio apropiado" que incentive la complementación de las mipymes con la gran empresa (p. 31). Se sugiere que las nuevas empresas “tengan en cuenta las características de los mercados segmentados", que se adapten "a las nuevas condiciones de apertura y competencia" (p. 29) y que procuren aprovechar “las nuevas oportunidades” que ofrecen el acceso a los mercados internacionales.

Para asegurar un nivel de consumo general adecuado a las necesidades de las personas, se recomienda ”definir un nuevo modelo de prestación de servicios básicos” (en especial la alimentación y la "salud básica"), en el cual algunos servicios pueden seguir siendo prestados por el Estado, mientras que otros pueden ser cubiertos por "organizaciones de la sociedad civil ─incluyendo el sector privado─ con financiamiento público" (estatal) y otros por el sector privado (comercial) sin financiamiento estatal (*minimalismo, externalización, participación*). Se aconseja habilitar y capacitar a los integrantes de las OSC para que desempeñen estos nuevos roles y para que administren correctamente los recursos públicos.

En este nuevo modelo, entonces, las prestaciones son ofrecidas por efectores privados (voluntarios o comerciales) pero continúan siendo financiadas por el Estado a través del “gasto público social”. Dicho gasto debe efectuarse en base a prioridades, con *eficacia y equidad*.

El capítulo concluye con una explicitación de “Criterios generales para la definición de políticas sectoriales”. Ellos son:

1. **Focalización:** Se define como "la concentración de los recursos públicos en servicios, programas y transferencias dirigidos a los más pobres" y “prestación de servicios ajustados a las características de la demanda” (ídem, 34).
2. **Descentralización:** Entendida como "la definición de los programas, ejecución de las acciones y evaluación de sus efectos en el nivel más próximo posible a los beneficiarios directos" (p. 35).
3. **Capacitación:** Se considera "imperativo" capacitar en el corto plazo "a todos los recursos humanos involucrados, en los niveles locales, regionales y centrales" así como a "los sectores de la sociedad civil (incluyendo a las organizaciones de base y comunitarias, a las organizaciones no gubernamentales de tipo funcional o voluntario y al sector privado) a los que corresponderá asumir funciones de canalización de recursos públicos en programas y servicios" (ídem, 36).

29 Para la diferencia entre tercerización y terciarización véase la nota 4 del capítulo 3. Para una descripción más detallada de la tecnología de la tercerización véase la sección 7.1.2.1. en este capítulo.

4. **Sistemas de información:**

   La gerencia de políticas sociales requiere de un sistema de información integrado, que debe comprender al menos cinco subsistemas: (i) el de información sobre los niveles de satisfacción de las necesidades básicas, que debe ser simple, integral y debe permitir captar los diferentes tipos de pobreza; (ii) el subsistema para la gestión, que facilite el control gerencial, verificando el avance en el proceso previamente programado y comparando logros con desembolsos; (iii) el subsistema administrativo-financiero y de auditoría; (iv) el de evaluación y monitoreo, y (v) el registro de organizaciones de la sociedad civil que operan en el campo social.
5. **Integralidad:** "El diseño de políticas y programas para luchar contra la pobreza debe partir de una visión integral de esas carencias y proponer soluciones globales".

Al año siguiente de la realización del foro de Washington sobre *Reforma social y pobreza* el BID fundó su *Instituto Interamericano para el Desarrollo Social* (INDES).[30] Su creación se inspiró en el *Instituto de Desarrollo Económico* del Banco Mundial (Tussie, 1997, 156). "El INDES es un componente integral del Banco Interamericano de Desarrollo y sirve de centro de capacitación para la formulación e instrumentación de políticas y programas de desarrollo social a escala nacional". Es “un centro pionero de capacitación en el área de gerencia social” cuyo fin es “promover iniciativas que logren tanto la eficiencia como la equidad en la gestión”.[31] Sus programas de capacitación dan prioridad a los funcionarios públicos de alto nivel con capacidad de decisión en materia de Desarrollo Social, a dirigentes de ONG y a académicos especializados en la temática.

En 1995 tuvo lugar en Copenhage, Dinamarca, la primera Cumbre de Desarrollo Social. Su documento final consta básicamente de la *Declaración de Copenhague sobre Desarrollo Social* (Anexo I), conteniendo 10 compromisos, y del *Programa de Acción de la Cumbre Mundial sobre Desarrollo Social* (Anexo II), consistente en una Introducción y cinco capítulos dedicados a sendos objetivos, a saber: 1) creación de un entorno propicio para el desarrollo social, 2) erradicación de la pobreza, 3) creación de empleo productivo y reducción del desempleo, 4) integración social y 5) seguimiento del plan.

Según este documento la Cumbre se realizó debido a "la necesidad urgente de resolver graves problemas sociales, especialmente la pobreza, el desempleo y la marginación social" y "a fin de reducir la incertidumbre y la inseguridad en la vida de los seres humanos" (§2). Así, pobreza, desempleo, marginación social e inseguridad social son definidos como los problemas sobre los que el desarrollo social debe intervenir. En consecuencia sus tres objetivos principales, tal como se los enumera reiteradamente, son reducir la pobreza y el desempleo y lograr la integración social y a cada uno de ellos se dedica un capítulo del *Programa de Acción*. Adicionalmente se menciona también la seguridad. La marginación social aparece como lo opuesto de la *integración social*. El pleno empleo o la generación de empleo son mencionados como lo opuesto del *desempleo y la desocupación*.

En la Introducción se señala que "el desarrollo económico, el desarrollo social y la protección del medio ambiente son componentes de desarrollo sostenible interdependientes y que se fortalecen mutuamente" (§6). La Ilustración 5 representa el mapa de las relaciones entre todos estos conceptos.

Los participantes se comprometieron solemnemente a promover el Desarrollo Social (§9) aprovechando "las posibilidades únicas que ofrece el fin de la guerra fría" (§10). Alternativamente en vez de Desarrollo Social se habla de "la promoción del progreso social y el mejoramiento de la condición humana" (§25). Los compromisos expresados en la *Declaración de Copenhague*

30 Este es el nombre original. Actualmente, sin embargo, aparece como *Instituto Interamericano para el Desarrollo Económico y Social*. Así por ej. en su sitio web (http://www.iadb.org/es/indes/instituto-interamericano-para-el-desarrollo-economico-y-social,2482.html), y en sus páginas en los sitios de “redes sociales” Facebook y Linkedin.

31 La cita de la última frase fue tomada de una página web del BID que ya no está online. Se trata del sitio www.chasquionline.org . La nota se titula “INDES ya está online”. De todos modos el mismo párrafo citado se encuentra actualmente reproducido en varios sitios. Por ej.: http://preval.org/es/instituto-interamericano-para-el-desarrollo-social-indes-3, accedido: 6/01/2012.

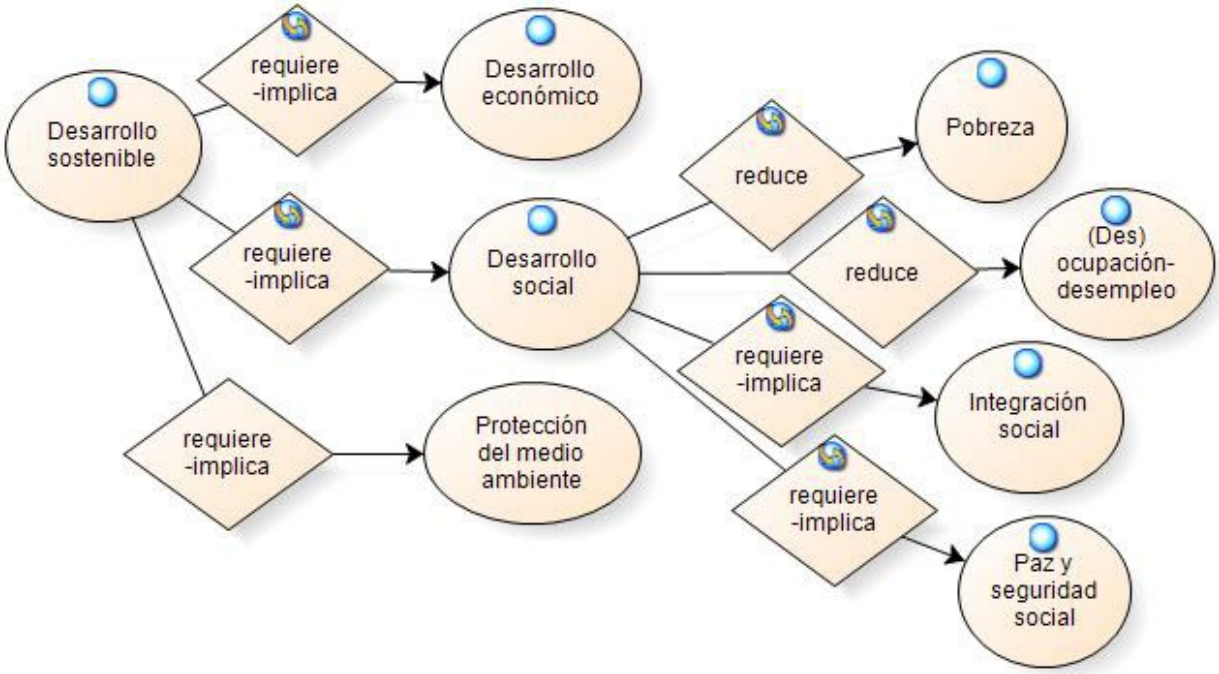


Ilustración 5: Relación entre desarrollo social, desarrollo económico y desarrollo sostenible según la Primera Cumbre de Desarrollo Social (1995)

pueden considerarse una definición de Desarrollo Social por extensión. Ellos son:

1. Crear un *entorno* económico, político, social, cultural y jurídico, favorable para el logro del Desarrollo Social.
2. Erradicar la *pobreza*.
3. Promover el pleno *empleo* y "preparar a todas las mujeres y hombres para conseguir medios de vida seguros y sostenibles mediante el trabajo y el empleo productivos elegidos libremente" (*NU-Cumbre de Desarrollo Social, 1995. Tercer compromiso*).
4. Promover la *integración social*
5. Lograr la igualdad y la equidad entre el hombre y la mujer (equidad de género)
6. Fortalecer el *capital humano*, entendido como acceso universal y equitativo a una educación de calidad, al nivel más alto posible de salud física y mental, respeto a las distintas culturas y "pleno desarrollo de los recursos humanos".
7. Acelerar el desarrollo económico, social y humano de África y los países menos adelantados (PMA).
8. Velar por que los programas de ajuste estructural que se acuerden incluyan objetivos de Desarrollo Social.
9. Aumentar o usar en forma más eficaz los recursos destinados al Desarrollo Social.
10. Mejorar y fortalecer el marco de la cooperación internacional para el Desarrollo Social por medio de las Naciones Unidas y de otras instituciones multilaterales, en particular con las instituciones de Bretton Woods.

Se encuentran en esta enumeración los objetivos estratégicos de *equidad* e *integración social*, las estrategias de intervención de *solidaridad, participación, fortalecimiento, creación de un entorno favorable* y *eficacia*, y los objetos de intervención *pobreza, desempleo* y *capital humano*. El **entorno favorable** se alcanza mediante la promoción de "mercados dinámicos, abiertos y libres" pero "reconociendo al mismo tiempo la necesidad de intervenir en los mercados en la medida necesaria para prevenir y contrarrestar su ineficiencia, promover la estabilidad y las inversiones a largo plazo, velar por la competencia leal y la conducta ética, y armonizar el

desarrollo económico y social" (*NU-Cumbre de Desarrollo Social, 1995. Primer compromiso*). Para lograr mayor **eficacia** se recomienda reducir los gastos militares y hacer un mayor uso de las cooperativas en los programas de generación de empleo, integración social y erradicación de la pobreza (ídem. *Noveno compromiso*).

Finalmente, el *Programa de Acción* tiene un enfoque “integrado” y también persigue "la erradicación de la pobreza, la creación de empleos y la integración social". Se destaca sobre todo el capítulo I dedicado a la creación de un **entorno favorable** al desarrollo social. Allí se establece tal entorno requiere de la plena vigencia de "todos los derechos humanos y libertades fundamentales, la igualdad, la equidad y la justicia social" así como al "derecho a disfrutar de una vida sana y productiva en armonía con la naturaleza”.

Entre las libertades fundamentales se cuentan las económicas, las que “son una base fundamental para el desarrollo social”. Sin embargo ellas no lo garantizan por sí solas, por lo que también "es necesario que existan políticas oficiales que corrijan las fallas de los mercados, complementen los mecanismos comerciales, mantengan la estabilidad social" y favorezcan un "crecimiento sostenible a escala mundial" con *equidad*, justicia social, tolerancia, responsabilidad y *participación*.

El entorno favorable también exige instituciones democráticas, el aumento de *oportunidades* de acceso a los mercados para todos, "el imperio de la ley, la promoción del respeto de la diversidad cultural" y la *equidad* entre los sexos. En el orden político y jurídico se requiere "Fortalecer la capacidad y las oportunidades de todas las personas, especialmente de las desfavorecidas o vulnerables de lograr su propio desarrollo económico y social". Implica también “remover los obstáculos” al desarrollo, "Velar por que los seres humanos sean el elemento central del desarrollo social" y desarrollar indicadores cuantitativos y cualitativos de Desarrollo Social, tan desagregados como sea posible (*NU-Cumbre de Desarrollo Social, 1995. Programa de Acción)*.

El Desarrollo Social supone que "cada ser humano [puede] realizar plenamente sus posibilidades", de modo semejante a lo que postula el enfoque de desarrollo humano (EDH). Pero ello sólo puede lograrse en un entorno favorable, y dicho entorno se genera cuando se remueven todos los obstáculos al Desarrollo Social. Entre las acciones más concretas que conducen a tal remoción se proponen: "Alentar y facilitar el desarrollo de las cooperativas, incluidas las de las personas que viven en la pobreza o pertenecen a grupos vulnerables" (*asociativismo*) y concentrar el gasto público "en las esferas en que la necesidad social es mayor" (*focalización* y *minimalismo*). Involucrar a las ONG y las empresas privadas en la implementación de los programas de desarrollo social (*tercerización*) y buscar nuevas formas de financiarlos, "incluidas las aportaciones de los beneficiarios y las aportaciones personales voluntarias" (ídem).

El documento de la Cumbre de Desarrollo Social (1995) en ocasiones usa las expresiones “desarrollo social” y “progreso social” como sinónimos. Otras veces se refiere al "desarrollo social y el progreso social", como dos conceptos distintos. Asimismo algunos pasajes identifican tres propósitos del Desarrollo Social: erradicar la pobreza, alcanzar el pleno empleo y la integración social, mientras que en otros agregan al mismo Desarrollo Social como un cuarto propósito.

El 15 de Diciembre de 2000 se celebró en Ginebra, Suiza, la segunda Cumbre de Desarrollo Social, bajo el lema: "Nuevas iniciativas en pro del desarrollo social". En este evento se ratificaron los compromisos asumidos en la Declaración de Copenhage y el Programa de Acción de 1995. En la Declaración Política se evalúa que desde la primera Cumbre se realizaron avances importantes en materia de desarrollo social, pero que aún es necesario bregar porque los objetivos de Desarrollo Social se incorporen en todas las esferas de decisión gubernamental y que los planes de ajuste dejen disponibles suficientes recursos para ello. Admite que no hay un único camino hacia el Desarrollo Social para todos los países y destaca el rol que debe cumplir la cooperación internacional en facilitar el logro de los compromisos de la Cumbre.

Finalmente, la Declaración Política de Ginebra sugiere algunas medidas adicionales para proseguir en el rumbo indicado cinco años antes:

- asignar a la erradicación de la pobreza un rol central y procurar, junto a otros actores relevantes, reducirla a la mitad, a más tardar en el año 2015,
- promover la responsabilidad social empresaria,

- extender el alcance de los sistemas de protección social para atender las necesidades de las personas con empleos flexibles,
- fomentar la participación de voluntarios y de ONG y el apoyo del sector privado en las tareas tendientes a la integración social de grupos vulnerables y "lograr la participación y asociación activa de la sociedad civil en la prestación de servicios sociales" (**tercerización**).
- Ampliar el *acceso de los pobres al microcrédito*, en especial a las mujeres.

En cuanto a la gestión de los programas de Desarrollo Social el documento recomienda:

- Aumentar y/o utilizar más eficientemente los recursos asignados (*eficiencia*)
- "Fortalecer [...] los sistemas nacionales de información para generar estadísticas fiables y desglosadas de desarrollo social" (*sistemas de información*).
- Elaborar indicadores nacionales para medir y orientar el desarrollo social, en colaboración con las instituciones de investigación, con la sociedad civil y con la ONU.

Por último, cabe mencionar el documento *Desarrollo social. Documento de estrategia* (2003), del BID. Este banco opera tradicionalmente en ciclos de cuatro años marcados por el aporte de nuevos fondos por parte de los países miembros, llamados “Aumento” o “Reposición”. Al comienzo de cada ciclo el Directorio establece algunos lineamientos estratégicos para los siguientes cuatro años. Fundado en 1959, en 1994 se produjo el Octavo Aumento. En esa ocasión el nuevo capital aportado significó una reestructuración de la participación relativa de los países aportantes que se reflejó en un nuevo Directorio donde EEUU y Japón obtuvieron mayor poder de voto y también de veto (Tussie, 1997, 46, 59). El Octavo Aumento u Octava Reposición de Capital significó un giro importante en la orientación estratégica del BID.

> La Octava Reposición de Capital del BID y la Estrategia Institucional han destacado que el desarrollo social es un eje fundamental del compromiso del Banco con la promoción del crecimiento, la mejora del bienestar y el combate a la pobreza y desigualdad en la Región (BID - *Desarrollo social. Documento de estrategia*, 2003, 1).

A fines de 2002 el Directorio del banco aprobó un documento que fija su estrategia en materia de Desarrollo Social. Este documento, que sigue vigente hasta hoy, es parte de un “paquete de siete estrategias” junto a las de crecimiento económico sustentable, reducción de la pobreza, modernización del Estado, competitividad, integración regional y medio ambiente. Tras reconocer, como ya se indicó más arriba, que “No existe consenso sobre qué incluye el término «desarrollo social»” el BID ofrece su propia definición:

> Para fines de este documento, el desarrollo social comprende inversiones en capital humano y social para lograr avances en el bienestar de la población. Incluye acciones en salud y nutrición, educación, vivienda y mercados de trabajo, que amplían las capacidades y oportunidades de los individuos, así como acciones para promover la inclusión social y combatir los males sociales, que enriquecen el tejido social necesario para el desarrollo humano.
>
> La evidencia indica que el progreso social acelera el desarrollo, mientras que los males sociales lo dificultan. En forma recíproca, el desarrollo económico sustentable genera también las condiciones que favorecen el progreso social (ídem).

Los términos “desarrollo social”, “progreso social” y “bienestar” se usan en ocasiones como sinónimos y en otras refieren a distintos estados que se refuerzan mutuamente sin especificar en qué se diferencian entre sí y cómo se relacionan. Se dice, por ejemplo, que el objetivo de la estrategia de desarrollo social es:

> [...] es ayudar a los países para que aceleren el progreso social al fomentar entornos sociales que sean propicios para el bienestar de la población, poniendo especial énfasis en la reducción de la pobreza y la desigualdad de oportunidades.

Al momento de realizar un diagnóstico de situación en materia de Desarrollo Social en América Latina y el Caribe, se habla del “progreso social” y se lo mide a través del índice de desarrollo humano (IDH) y de los indicadores sociales de los objetivos del milenio (ODM). En términos sustantivos, el Desarrollo Social se refiere a los “sectores” de salud, educación y vivienda, mientras que género e *inclusión social* son “temáticas transversales”. Las acciones de

inclusión se dirigen a las "poblaciones socialmente excluidas por razones de género, edad, raza y etnia, discapacidad u otras características atribuidas a las personas". De este modo, exclusión social se asimila a "discriminación" y se vincula con los principales “grupos vulnerables” reconocidos por las Naciones Unidas.

Según expresa el documento “Los principios de universalidad, solidaridad, eficiencia y sostenibilidad informan y guían la estrategia” (ídem). Y aunque pueda parecer contradictorio, la *focalización* es el instrumento sugerido para alcanzar el acceso universal. La estrategia tiene cuatro "líneas de acción prioritarias":

1. adaptar las reformas del sector social en salud, educación y vivienda, según el país en el cual vayan a implantarse;
2. “fomentar el desarrollo humano con una perspectiva de ciclo de vida”[32]
3. “promover la inclusión social y prevenir los males sociales” y
4. fomentar la provisión de servicios integrales (de salud, educación y vivienda) “con un enfoque territorial”

En suma, en los documentos del BID el Desarrollo Social tiene una acepción a la vez amplia y poco precisa, pues se confunde con progreso social, bienestar y desarrollo humano, pero claramente tiene que ver sobre todo con acciones en materia de salud, educación y vivienda. El BID no comparte la oposición entre Desarrollo Social y Desarrollo Humano que se encuentra en los documentos del PNUD. Comparte con el EDH la teoría del *capital humano*, la estrategia del *fortalecimiento* de *capacidades* y la del aumento de *oportunidades*. Pero su contribución distintiva ha sido la de difundir la *gerencia social* como tecnología de administración del Desarrollo Social, a través del rol capacitador de su instituto, el INDES.

7.1.2. Los modelos de intervención de los organismos internacionales

En esta sección se enumeran en forma sintética los componentes de los modelos de intervención presentes en los documentos de cada organismo internacional y en los textos de Bernardo Kliksberg con el fin de identificar sus semejanzas y diferencias. Las tablas 35 a 39 presentan el perfil de los componentes que integran el modelo de intervención de cada uno indicando su peso en cantidad de pasajes codificados.

Los **objetivos estratégicos** presentes en los documentos de cada organismo y su peso relativo en cantidad de pasajes codificados se pueden ver en la Tabla 35. Los cinco objetivos de mayor peso para cada organismo, según la cantidad de texto que se les dedica, son en orden decreciente, los siguientes:

- Para el PNUD: crecimiento económico, equidad, eficiencia, gobernabilidad-estabilidad, bienestar-prosperidad.
- Para el BID: equidad, crecimiento económico, inclusión social, eficiencia, gobernabilidad-estabilidad.
- Para la ONU: integración social, autonomía-autogestión-sujeto activo, equidad, paz y seguridad social, crecimiento económico.
- Para B. Klisksberg: eficiencia, gobernabilidad-estabilidad, paz y seguridad social, crecimiento económico, bienestar-prosperidad.

Las **estrategias de intervención** presentes en los documentos de cada organismo y su peso relativo en cantidad de pasajes codificados se pueden ver en la Tabla 36. Las estrategias presentes en todos los organismos son: *Participación, Integralidad, Obstáculos y barreras quitar, Minimalismo, Organización, Fortalecimiento, Asistencia a la emergencia* y *Flexibilidad.* Si se excluyen los textos de Kilksberg también se hallan presentes en los tres organismos las

32 La perspectiva de ciclo de vida busca "invertir en la acumulación de capital humano en forma temprana y continua", reducir la desnutrición, intervenir en las "transiciones críticas" como la adolescencia, promover sistemas de pensiones sostenibles e inclusivos y enfatizar la perspectiva de género (BID - *Desarrollo social. Documento de estrategia*, 2003, iii).

estrategias de *Generación de empleo, Competencia, Entorno, Empleabilidad, Integración-subsunción,* y *Solidaridad.*

Ninguna de las estrategias es exclusiva del PNUD o del BID. En cambio sólo en los documentos de la ONU se recomiendan explícitamente *Auto-generación de ingresos, Autoabastecimiento* y el *Acceso al crédito.* Sin embargo ello no significa que estén completamente ausentes en los demás organismos de otras formas. Por ej. el acceso al crédito se encuentra presente en el instrumento del microcrédito, mientras que la auto-generación de ingresos y el autoabastecimiento son compatibles con los objetivos estratégicos de la *autonomía-autogestión-sujeto activo, ampliación de la base empresarial* y la *seguridad alimentaria*.

Tecnologías de gestión es el tema en el que se especializan los textos de Bernardo Kliksberg. Las mencionadas globalmente son en orden decreciente: *tercerización, gerencia social, focalización, descentralización* y *planificación*. En menor medida se recomiendan *evaluación, seguimiento y monitoreo, profesionalización de los recursos humanos* y *gestión asociada* (Véase la Tabla 37). Todas integran el paquete tecnológico de la Nueva Gestión Pública y su difusión ha estado a cargo principalmente del INDES. Se exponen con detalle en el siguiente apartado (7.1.2.1).

La mayoría de los **instrumentos de intervención** son muy específicos de los programas y, en consecuencia los pocos que mencionan los organismos internacionales son de carácter muy general. En primer lugar el gasto público, luego los sistemas de información y, finalmente, el microcrédito y el voluntariado. El BID menciona una vez los fondos de inversión social y la ONU habla de los Consejos de desarrollo de la comunidad (véase la Tabla 38).

Entre los **objetos de intervención** la pobreza es el que más atención recibe en todos los documentos de los organismos internacionales analizados. En orden decreciente le siguen: desempleo - desocupación, desigualdad, vulnerabilidad, informalidad, capital humano y necesidades básicas .

El capital humano ocupa el segundo lugar en los documentos del BID, el PNUD y B. Kliskberg. Para el segundo el desempleo ocupa el tercer lugar en orden decreciente, seguido de las necesidades básicas, la exclusión social y la informalidad. Para el BID el tercer puesto corresponde a la exclusión social y luego están la informalidad, las necesidades básicas y la desigualdad, en ese orden. B. Klisberg hace una o dos referencias ocasionales a la desocupación, la marginalidad y la calidad de vida (véase la Tabla 39).

Sería redundante exponer el significado que le otorga cada organismo a cada uno de los objetivos y estrategias de intervención puesto que ello ya fue presentado al exponer las nociones de desarrollo. Como ya se adelantó en la página 215 objetos e instrumentos no se presentan con detalle en esta sección por ser más característicos de los organismos provinciales. A continuación se describen las características de las tecnologías de gestión que mencionan los organismos internacionales. Se podrá reconocer en ellas responden los principios de la Nueva Gestión Pública descritos en el capítulo 3, como la nueva forma empresarial de gestionar los asuntos públicos.

7.1.2.1. Tecnologías de gestión en la gerencia social

Como se vio en el capítulo 3, entre los contenidos del programa de estudios del Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales, creado por él mismo, el Dr. Kliksberg incluyó varias tecnologías de gestión tomadas de la Nueva Gestión Pública mencionando sus fuentes de inspiración teórica. Entre estas últimas se cuentan a John P. Kotter, de la John F. Kennedy School of Government de la Universidad de Harvard, y a Henry Mintzberg, de la Universidad de MacGill, Canadá. También cita al libro de Gareth Morgan (1991), *Imágenes de la organización*.

Las tecnologías que reciben más atención en los documentos del BID y el PNUD son la *tercerización, focalización, descentralización, gerencia social y planificación*. La ONU le dedica más texto a la planificación, evaluación y seguimiento y tercerización. Los artículos de BK se ocupan principalmente de *gerencia social, nueva gestión pública, profesionalización de los RRHH,*

descentralización, gestión asociada y articulación de actores. Entre las tecnologías mencionadas como tales por B. Kliskberg se encuentran:

> "Gerencia estratégica de organizaciones públicas, Gerencia interinstitucional, Técnicas de negociación, Gerencia avanzada de personal, Diseño de proyectos sociales, Técnicas de focalización y medición en programas sociales, Financiamiento de programas sociales, Gerencia de tecnologías para programas sociales, Participación comunitaria en programas sociales, Monitoreo y evaluación de programas sociales y Economía popular" (*1995 Kliksberg - Cómo capacitar en GS 1er Programa Latinoam*, p. 142-143).

En otros artículos también menciona "el portafolio planning, los juegos de escenarios, los *think tanks*, la nueva ola de tecnologías de decisión: mapeos cognoscitivos, mapas de decisiones,simulaciones computarizadas" y "los círculos de calidad para el mejoramiento del servicio" (*1990 Kliksberg - Cómo será la gerencia en la década de los 90*, p. 21-22 y *1991 Kliksberg - Problemas estratégicos en la reforma del Estado en los 90*, p. 24).

La tecnología de **tercerización, externalización o *outsourcing*** no es mencionada con estos términos en los textos analizados. La estrategia de tercerización designa a los procesos de delegación de funciones del Estado en la implementación de programas sociales, en efectores privados de cualquier tipo: voluntarios particulares, organizaciones sociales de base, de apoyo o no gubernamentales sin fines de lucro o empresas privadas prestatarias de servicios mercantilizados. Dicha estrategia, en su aplicación a los llamados "sectores sociales" del Estado en el marco de la "reforma social" operada en la década del noventa, se considera equivalente a los procesos que en el campo de la organización empresarial se conocen como tercerización, externalización (o su traducción al inglés, *outsourcing*), descentralización (de procesos), desintegración (vertical u horizontal) o subcontratación.[33]

---

33 Se ha denominado así en este trabajo a todas las prácticas recomendadas cuya descripción coincide con lo que los economistas etiquetan de este modo, aun cuando cabe reconocer que no parece haber un acuerdo sobre una sinonimia total entre dichos términos. Sin embargo, la revisión de bibliografía efectuada a tal efecto más algunas consultas a profesionales de la economía dejan bastante claro que las diferencias entre ellos son lo suficientemente sutiles como para que a los fines de este trabajo puedan considerarse como sinónimos.

En efecto, "externalización" es la traducción del término inglés *outsourcing*, que muchos textos de economía equiparan con la tercerización y/o con la subcontratación. Esta estrategia se deriva de otra más general, que es la de desintegración vertical u horizontal de los procesos productivos: la delegación de una actividad que antes se realizaba dentro de la misma empresa con personal propio en otra empresa (un "tercero"), con lo cual el bien o servicio en cuestión pasa a ser adquirido en el mercado. Es el proceso inverso al descripto por Ronald H. Coase (internalización) en su teoría de los costos de transacción y el tamaño de las firmas (véase el capítulo 3).

Según Benjamin Coriat (1997), Coase, explicaba que las firmas existen porque el mercado es caro y peligroso: "Existen porque prefieren internalizar y fabricar ellas mismas aquello que necesitan en lugar de tomar el riesgo de pasar por el mercado". Así se conformaron las grandes empresas "totalmente integradas", de las que Ford y General Motors fueron el prototipo. Pero "Hoy día las firmas se han vuelto a centrar sobre su saber principal, externalizando numerosas actividades". Explica que la preocupación actual de estas empresas es "cómo estar centrado sobre un saber principal y externalizar y subcontratar todo el resto sin quedar en una situación de vulnerabilidad. Dicho de otra manera, con términos un poco más técnicos, cómo beneficiarse de las ventajas de la integración estando desintegrados." (Coriat, 1997, 48). Las siguientes definiciones exponen el sentido dado en estas páginas a los términos antedichos:

> Se dice que existe un proceso de tercerización cuando una determinada actividad deja de ser desarrollada por los trabajadores de una empresa y es transferida para otra empresa. Esta otra empresa es una "tercera", de ahí el nombre de "tercerización" al proceso mediante el cual se le transfieren actividades. Dada la naturaleza de lo que ocurre en tales casos podríamos encontrar otro nombre para bautizar este proceso: externalización. La actividad que antes se desarrollaba internamente, dentro de la empresa (y que por tanto estaba "internalizada"), pasa a "externalizarse", o sea a desenvolverse en el exterior de la empresa. (Stolovich, 2005).
>
> Outsourcing es el proceso en el cual una firma identifica una porción de su proceso de negocio que podría ser desempeñada más eficientemente y/o más efectivamente por otra corporación, la cual es contratada para desarrollar esa porción de negocio. Esto libera a la primera organización para enfocarse en la parte o función central de su negocio. El outsourcing o la

Los documentos analizados se refieren a esta estrategia con los nombres de *descentralización* de funciones estatales en el sector privado y la sociedad civil o *participación del sector privado* (con y sin fines de lucro) en la gestión de los servicios sociales. En las entrevistas a funcionarios se encontró un gran resistencia a denominar "tercerización" a estos procesos y a considerarla una forma de renuncia del Estado a sus funciones. Sin embargo, técnicamente no se trata de otro proceso, como se verá a continuación.

En el Foro de Washington se establecieron "tres modelos de prestación de servicios" sociales: "(i) aquellos que el Estado ejecutará directamente; (ii) los que serán prestados por organizaciones de la sociedad civil, incluyendo al sector privado, con financiamiento público; y (iii) aquellos que no recibirán financiamiento de parte del Estado." (*BID-PNUD-Reforma social y pobreza,* 1993, 32). El primero es una continuación de lo que ya se venía haciendo. El segundo implica la tercerización de las prestaciones en organizaciones sin fines de lucro o empresas privadas y el tercero es una privatización.

Para el segundo caso se requiere: "La habilitación de las organizaciones de la sociedad civil —incluyendo el fortalecimiento de la gestión y la capacitación de los recursos humanos— para el cumplimiento de las funciones de ejecución y para la correcta administración de los recursos públicos." (ídem, 32). Por ello se conecta con la estrategia del fortalecimiento de las organizaciones: se debe "fortalecer su capacidad de sustitución eficiente del Estado" (ídem, 44), pues no se puede correr "el riesgo de suponer que el Estado será espontáneamente sustituido en sus responsabilidades" (ídem). Es preciso capacitar a las organizaciones antes de efectivizar "la transferencia de responsabilidades de administración directa de recursos públicos y algunas responsabilidades de control de gestión a organizaciones de la sociedad civil" (ídem 34).

La tercerización no significa "que el Estado deba renunciar a sus funciones, en principio intransferibles, de control y fiscalización tanto en materia del gasto como en la fijación de normas de calidad y contenido" (ídem 35). Es precisamente esa función reguladora (manejar el timón, según Osborne y Gaebler, 1992) la que se convierte en el *core business* del nuevo Estado, mientras que las *prestaciones sociales* o la ejecución de los programas (remar) pasa a ser responsabilidad de la sociedad civil en sus dos variantes: sector privado empresarial y sector sin fines de lucro. Este aspecto es referido en los documentos como una "redefinición de roles entre el Estado y la sociedad civil", diferente a la que regía durante la etapa del Estado de Bienestar:

> [...] el mayor reto del proceso de reforma es la definición de la función promotora, regulatoria y normativa del Estado en una nueva situación en que otros agentes tendrán un rol relevante en la prestación de servicios. (ídem 41).

Los documentos refieren a "la transferencia de servicios a la comunidad organizada y a los gobiernos locales" (*BID-PNUD-Reforma social y pobreza*, 1993). La primera opción es la tercerización, la segunda la descentralización. El Estado tiene la responsabilidad de "transferir" los servicios que presta y las "organizaciones privadas, con o sin fines de lucro" tienen "la oportunidad de participación en la oferta de dichos servicios" (ídem, 27-28). Mientras tanto, la transferencia de servicios al "sector privado con fines de lucro", conduce a "La ampliación del espacio económico por la retracción del Estado productor, vía los esquemas de privatización [...] lo que abre nuevas oportunidades de participación al sector privado" (ídem, 30).

> La descentralización de procesos productivos a nivel de firma en el sector moderno, y la práctica de la subcontratación de servicios y del abastecimiento de ciertos procesos y productos intermedios, abre espacios interesantes para trabajadores desplazados, para microempresas y pequeñas y medianas empresas. (ídem, 30).

En resumen, las referencias son muy numerosas y claras: el Estado descentraliza, transfiere, terceriza, subcontrata, o externaliza funciones en organizaciones de la sociedad civil y empresas privadas, y retiene para sí como su *core business* la regulación y los estándares de calidad de los servicios tercerizados. Tal externalización se interpreta como una nueva oportunidad para la participación y la responsabilización de la sociedad civil y como nuevas

---

> tercerización es una herramienta que le permite a las empresas enfocarse en hacer lo que realmente hacen bien. (López, 2001).

Véase también: Morelli (2009) y Granda, F. E. y Smolje, A. R. (2000).

oportunidades de negocio para el sector privado empresarial.

Los textos de B. Kliskberg también recomiendan "Descentralización, municipalización y participación", entendiendo por esta última como una prolongación de la municipalización (1*993 Kliksberg - Gerencia social, dilemas gerenciales y experiencias innovativas*, 105). Además aconseja la realización de "estudios de la oferta y la demanda de servicios sociales" que permitan identificar también algunas "organizaciones no gubernamentales con capacidad de involucrarse y coadyuvar en la gestión del programa social" (*1987-89 Kliksberg - Cómo enfrentar la pobreza,* p.309).

Los documentos de la ONU también recomiendan incrementar "participación de la sociedad civil en la formulación y aplicación de políticas" (*NU-Cumbre de Desarrollo Social 1995*). Ello "requiere el *fortalecimiento* de las organizaciones de la comunidad y las organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro […] a fin de que puedan participar de manera constructiva en la formulación y aplicación de políticas". (ídem). En consecuencia aconsejan:

> Apoyar programas de formación de capacidad para esas organizaciones en esferas decisivas como las de la planificación, el diseño de programas, la ejecución y la evaluación con participación de los interesados, el análisis económico y financiero, la gestión del crédito, las investigaciones, la información y la promoción (ídem).

La segunda Cumbre reiteró la recomendación:

> "Velar por que se cree un entorno propicio para las organizaciones de la sociedad civil, entre otras cosas para facilitar su participación en la prestación de servicios sociales de una manera coordinada, democrática, transparente y responsable." (NU-cumbredessocial2000).

La **focalización** es uno de los cinco "criterios para la definición de políticas sectoriales" que recomendó el Foro (*BID-PNUD - Reforma social y pobreza*, 1993, p. 34-35). Esta tecnología está vinculada a la de *descentralización*, es solidaria con la estrategia del *minimalismo*, y responde al objetivo estratégico de la *eficiencia*. El documento del foro de Washington la define como "la concentración de los recursos públicos en servicios, programas y transferencias dirigidos a los más pobres", en referencia a "aquellos grupos que se encuentran por debajo del nivel básico de satisfacción de necesidades" (*BID-PNUD - Reforma social y pobreza*, 1993, p. 34). En consecuencia, plantea estrategias diferenciadas para cada uno de estos segmentos o *targets*:

a) "estrategias de corto plazo, de naturaleza asistencial" para los indigentes,
b) estrategias transitorias de corto plazo dirigidas a los nuevos pobres "para «compensar» efectos graves, no deseados de la estabilización y el ajuste" mientras duren esos efectos,
c) y por último,

> Estrategias de reducción de la pobreza en el mediano y largo plazo, articuladas dentro del proceso global de reforma económica y social, dirigidas a obtener un crecimiento del empleo y los ingresos de los pobres más acelerado que el crecimiento medio del empleo y los ingresos del conjunto de la sociedad, y una adecuación de la estructura de la oferta y la demanda de medios de satisfacción de sus necesidades básicas. (ídem, 25).

Entre este último grupo de estrategias se destacan las de *ampliación de la base empresarial, empleabilidad* en los sectores modernos, *integración y subsunción* del sector informal al moderno, *acceso al crédito* y generación de nuevas oportunidades de negocio a partir de la *privatización* y *descentralización* del Estado.

Desde 2003 el BID prioriza la focalización territorial:

> Frecuentemente, la pobreza se concentra en zonas territoriales segregadas espacialmente, ya sea en barrios pobres o en municipalidades rurales. Un enfoque espacial facilita el diagnóstico de necesidades específicas de la comunidad, la creación de servicios hechos "a la medida", la ejecución de acciones y las evaluaciones de impacto. (*BID-Estrategia de Desarrollo Social,* 2003).

En consecuencia, el Banco impulsa "la provisión de servicios integrados con focalización territorial para [...] la población pobre y excluida" a la vez que recomienda "aumentar el porcentaje del gasto público social destinado a los pobres y mejorar los mecanismos de focalización" (ídem).

Curiosamente, a pesar de su postura abiertamente favorable a la focalización, el BID se

manifiesta al mismo tiempo partidario de la universalidad. Es común oponer las políticas focalizadas como las que se extendieron en la década del noventa a las políticas universalistas características de la etapa anterior. El BID redefine la universalidad de tal manera que las políticas focalizadas se vuelven universales:

> Universalidad significa que a nadie debe negársele la oportunidad de satisfacer sus necesidades básicas, dentro de los límites impuestos por las dimensiones productivas de la economía. La focalización, al favorecer en la asignación de recursos públicos a los pobres y excluidos, es un instrumento para lograr el acceso universal. De la misma manera, el hacer los programas "a la medida del usuario", que exige modificar la provisión de servicios para responder al entorno social y cultural de éstos, es una herramienta para promover el acceso universal en sociedades que son diversas étnica y culturalmente" (ídem).

Nótese que la nueva definición la universalidad ya no se refiere a la provisión efectiva de servicios sino al acceso a *oportunidades*, tal como ocurre en el enfoque de desarrollo humano.

El PNUD también recomienda focalizar las acciones en grupos prioritarios para maximizar el impacto:

> [...] se deberán tomar todas las precauciones posibles para que los programas lleguen efectivamente a los sectores que se quieren asistir y no se desvíen a otros en mejores condiciones económicas. Hacer foco en los sectores sociales que verdaderamente requieren de asistencia implica que la política pública sepa reflejar la diversidad social de la región a la cual está dirigida para identificar cuidadosamente los diversos grupos y establecer estrategias para cada caso, que permitan maximizar los beneficios cuando para las áreas sociales los recursos son cada vez más escasos (*HDR_BsAs_1996*).

La municipalización, forma preferida de la descentralización, facilita la focalización.

Para B. Kliksberg "Se halla totalmente recomendada en política y gerencia social la necesidad de ajustar al máximo los mecanismos de focalización" (*1989 Kliksberg - Gerencia social, Una revisión de situación*, p. 322). Sostiene "la necesidad de diseñar instrumentos de política con capacidad de asegurar impactos de amplia cobertura, bajos costos unitarios y una clara selectividad de los grupos beneficiarios" (*1987-89 Kliksberg - Cómo enfrentar la pobreza*). Su programa del curso de formación en Gerencia Social incluía entre sus temas técnicas de focalización de programas sociales (*1995 Kliksberg - Cómo capacitar en GS 1er Programa Latinoam*).

La ONU recomendaba en 1995 "Aumentar la utilización efectiva y transparente de los recursos públicos mediante [...] la concentración en las esferas en que la necesidad social es mayor" (*NU-Cumbre de Desarrollo Social 1995*). Cinco años más tarde informaba que "En varios países, y por diversas razones, se ha pasado de la protección social universal financiada con fondos públicos a la asistencia vinculada al ingreso y destinada a grupos bien definidos." (*NU-cumbredessocial2000*).

La **descentralización** es otro de los cinco "criterios para la definición de políticas sectoriales" que recomendó el Foro de Washington (*BID-PNUD-Reforma social y pobreza*, 1993, 35). En este trabajo el vocablo refiere a la delegación de funciones y capacidad de decisión de niveles superiores del Estado en niveles inferiores, preferentemente el nivel local o municipal. En los documentos el mismo término se usa, además, para referirse a la ya mencionada tecnología de la **tercerización** y se confunde por tanto con la estrategia de la **participación** cuando con esta última se alude a la forma de tercerización de prestaciones sociales en organizaciones sin fines de lucro con financiamiento del Estado. Las tres tecnologías son formas de desintegración del Estado de Bienestar implicadas en la redistribución de roles entre el Estado y la sociedad civil que propone la reforma social.

> Las nuevas orientaciones en política social, ponen el acento en la definición de los programas, ejecución de las acciones y evaluación de sus efectos en el nivel más próximo posible a los beneficiarios directos. Este objetivo es el que sustenta las políticas de descentralización y transferencia de los servicios [...] (ídem, 35).

El Foro recomendaba que la descentralización se realizara mediante una "efectiva transferencia de autoridad y poder de decisión a las organizaciones de la sociedad civil y a los

organismos locales" y que a la vez que se asegurara "la existencia de mecanismos y normas para controlar la administración del gasto y las pautas de calidad y cobertura de los servicios" descentralizados (ídem, 42), *core business* indelegable del Estado.

Muchos pasajes consideran a la descentralización como una tecnología que contribuye a la participación y a la democratización al mismo tiempo que al aumento de la eficacia y eficiencia de los programas sociales. Ocasionalmente se reconoce que también acarrea algunos riesgos y que por sí sola no garantiza la ausencia de "despilfarro, corrupción y control de la función pública por los intereses locales privados" (ídem 44).

El Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (*RLA/86/004, "Pobreza Crítica en América Latina y el Caribe"*) buscaba contribuir a mejorar la capacidad de gestión de los Estados latinoamericanos promoviendo, entre otros aspectos, la descentralización, la "organización y participación de los grupos beneficiarios en las acciones que se programen y ejecuten" y "la participación de las comunidades en particular y de la sociedad civil en general, en la gestión del desarrollo" (*1987-89 Kliksberg - Cómo enfrentar la pobreza*).

Para B. Klisksberg "La ejecución de políticas debe descentralizarse" (1*991 Kliksberg - Problemas estratégicos en la reforma del Estado en los 90*, p. 18). Sostiene la "necesidad de descentralización" mediante la municipalización de los programas sociales. Idealiza y sobrevalora sus beneficios y las capacidades de los municipios para trabajar democráticamente, llegar a todos, permitir la participación de los beneficiarios, lograr mayor equidad y optimizar recursos (*1989 Kliksberg - Cómo Formar Gerentes Sociales*): "todo ello puede hacerse mejor desde el contacto «cara a cara» [...] que la dimensión a escala humana del municipio permite" (*1989 Kliksberg - Gerencia social, Una revisión de situación*, p. 325).

El diseño organizacional del Estado debía abandonar las estructuras "piramidales" y adoptar otras más flexibles, descentralizadas, innovadoras y participativas que permiten una mayor y más veloz adaptación a los cambios en el contexto (*1991 Kliksberg - Problemas estratégicos en la reforma del Estado en los 90*). Como es habitual en los trabajos de Kliksberg, la fuente de inspiración de sus recomendaciones es el mundo del *management* empresarial:

> Pero estamos en el año 2000, donde se está destruyendo el modelo burocrático. Las empresas más exitosas del mundo son hoy en día crecientemente empresas descentralizadas totalmente flexibles, y algunas de ellas han terminado hasta con el organigrama, para maximizar capacidad de adopción [sic ¿adaptación?] a un medio ambiente en cambio acelerado. Es el período en que se está pasando de «la administración a la gerencia» (*1993 Kliksberg - Gerencia social, dilemas gerenciales y experiencias innovativas*).

Ocasionalmente ha admitido que la descentralización no está exenta de limitaciones:

> La descentralización puede acercar los programas a las necesidades reales y favorecer la participación. [...], pero teniendo en cuenta al mismo tiempo los problemas que suele ofrecer [...]. Entre ellos el conocido «copamiento» de los programas descentralizados en las regiones y municipios por los lobbies locales de poder (*1995 Kliksberg - Gerencia social eficiente, un problema estratégico*).

La Cumbre de Desarrollo Social de la ONU acordó "Promover la descentralización de las instituciones y los servicios públicos" (*NU-Cumbre de Desarrollo Social 1995*) y "la descentralización de los servicios sociales básicos como medio de atender más eficazmente las necesidades de la población" (*NU-cumbredessocial2000*). Los participantes de la Segunda Cumbre, con un entusiasmo más moderado afirman que "Algunas veces la delegación del poder político, la descentralización de la administración y el desarrollo de autoridades locales y municipales han contribuido a crear sociedades basadas en la inclusión y la participación" (ídem).

Las indicaciones del Foro de Washington sobre **evaluación, seguimiento y monitoreo** aún hoy son estándar de la gerencia social:

> La gerencia de políticas sociales requiere de un sistema de información integrado, que debe comprender al menos cinco subsistemas: (i) el de información sobre los niveles de satisfacción de las necesidades básicas, que debe ser simple, integral y debe permitir captar los diferentes tipos de pobreza; (ii) el subsistema para la gestión, que facilite el control gerencial, verificando el avance en el proceso previamente programado y comparando logros con desembolsos; (iii)

> el subsistema administrativo-financiero y de auditoría; (iv) el de evaluación y monitoreo, y (v) el registro de organizaciones de la sociedad civil que operan en el campo social. (*BID-PNUD-Reforma social y pobreza*, 1993).

Para el BID la importancia otorgada al sistema de información es tal que el documento afirma que "Lo que no se identifica ni se cuenta, no existe" (*BID-Estrategia de Desarrollo Social, 2003*). Los cursos del INDES para los gerentes sociales de la región incluyen cursos de evaluación, monitoreo e indicadores. Entre éstos destaca el IDH y los de "los Objetivos de Desarrollo del Milenio directamente relacionados con el avance en el desarrollo social" (ídem).

> La estrategia adopta una orientación hacia resultados, lo cual requiere de la capacidad de monitorear y evaluar acciones del Banco en los países. [...] El monitoreo de la implementación de la estrategia se realizará, en principio, a través de indicadores de producto, de resultados y de impacto (*BID-Estrategia de Desarrollo Social*, 2003).

Para el PNUD "Se requiere contar con sistemas de evaluación continua, capaces de dar cuenta de metas cualitativas, basados en fuentes de validación múltiples y viables operacionalmente." (*HDR_BsAs_1996*). Los integrantes del Proyecto Regional para la Superación de la Pobreza del PNUD (RLA/86/004, "Pobreza Crítica en América Latina y el Caribe") recomiendan involucrar "a la comunidad y, especialmente a los beneficiarios" y autoridades públicas locales también en la evaluación de los programas sociales. (*1987-89 Kliksberg - Cómo enfrentar la pobreza*).

B. Kliksberg recomienda prácticamente en todos los artículos analizados evaluar, medir resultados y el "monitoreo cotidiano de impactos" con un sistema de categorías homogéneas y "sistemas de información modernos". Todo ello como parte de la profesionalización de la gerencia social. Consideraba que había un verdadero "Déficit de evaluación" y que "La evaluación constituye un instrumento de trabajo obligado en materia de gerencia social" (*1989 Kliksberg - Gerencia social, Una revisión de situación*, p. 325). Para Kliksberg evaluar es "escuchar al pueblo" (sic).

La Cumbre de 1995 recomendó: "[...] evaluar, en forma cuantitativa y cualitativa, los cambios en los niveles de pobreza y la persistencia de la pobreza, [...] y evaluar la eficacia de las estrategias de erradicación de la pobreza" (*NU-Cumbre de Desarrollo Social 1995*). También propuso hacer partícipes de esas evaluaciones "a las instituciones de la sociedad civil", en particular a las de los destinatarios, así como:

> Estimular la producción de estudios e investigaciones pertinentes para evaluar las consecuencias de los cambios globales y tecnológicos sobre la integración social, y la producción de evaluaciones de las políticas y programas establecidos para lograr los distintos objetivos de la integración social (ídem).

Los organismos internacionales promueven el aprendizaje y utilización de variados métodos y técnicas de **planificación**, como planificación estratégica, participativa y marco lógico. En el marco del préstamo BID 979/OC-AR se realizó un diagnóstico de la situación del CPFyDH en base al cual se desarrolló un plan de capacitación a medida de las "debilidades" detectadas. El Plan constaba de cinco módulos, cuatro de los cuales se referían a temas de planificación en gerencia social: "I - Diagnóstico participativo; II - planificación y gestión de programas sociales; III - técnicas de evaluación de programas sociales; [...] y V-problemáticas institucionales" (*BID Préstamo 979*).

El Curso de Gerencia Social para Directivos, del INDES incluye entre sus contenidos técnicas de planificación como "Análisis del entorno y de los involucrados; negociación y generación de consensos; planeación estratégica; construcción de escenarios; marco lógico; monitoreo y evaluación." (*INDES*).

Citando a Kliksberg el PNUD sostiene que "planificación y gestión deben acercarse al máximo, de manera que planificar, ejecutar, retroalimentar y rediseñar sean operaciones integradas (Kliksberg, 1997)" (*HDR_Arg_1997*). Pone como ejemplo al Municipio de Moreno "donde se establecieron los Consejos Municipales de Planificación y Gestión" (ídem) y también a la gestión privada, por su aprovechamiento de modernas tecnologías, como calidad total, reingeniería, planificación estratégica o desarrollo organizacional. La planificación concertada con

organizaciones y los consejos consultivos, se presentan como característicos del desarrollo humano local, por oposición al modelo de planificación tradicional (ídem).[34]

Los documentos de la ONU que reseña Ander-Egg le dedican mucha atención a la planificación participativa "de abajo hacia arriba" y discuten su compatibilidad con el logro de una alta calidad técnica y la factibilidad de articularla con un plan de alcance nacional. También admiten que "Los programas, elaborados hasta ahora, distan mucho de haber sido elaborados desde la base." (La participación local en la planificación del desarrollo. ST-SOA-n. Nueva York, 1967, en: *Ander-Egg - La problemática del desarollo de la comunidad*).

La planificación participativa de los propios destinatarios era una característica inherente al enfoque del Desarrollo de la Comunidad. La manera en que definió este enfoque las Naciones Unidas en 1953, se ajusta muy bien a la descripción que dan los trabajadores del CPFyDH de cómo realizaban, con los destinatarios de los programas, la planificación comunitaria característica de ese organismo:

> […] el proceso mediante el cual los miembros de una comunidad discuten cuidadosamente, primero definen lo que quieren y después planean y actúan en conjunto para satisfacer sus deseos (Report of the Mission on Rural Community y Organization and Development in the Caribbean area and México, 1953)" (*Ander-Egg Metodología y práctica del DC*, 11º ed. 63).

En los documentos de las Cumbres de Desarrollo Social, “los miembros de la comunidad” son sustituidos por las "organizaciones de la comunidad" y las "organizaciones no gubernamentales sin fines de lucro": Se propone entonces:

> Apoyar programas de formación de capacidad para esas organizaciones en esferas decisivas como las de la planificación, el diseño de programas, la ejecución y la evaluación con participación de los interesados, el análisis económico y financiero, la gestión del crédito, las investigaciones, la información y la promoción (*NU-Cumbre de Desarrollo Social 1995*).

La tecnología de gestión que predomina en los trabajos de B. Kliksberg es la de **Nueva Gestión Pública (NGP)**. Nunca es mencionada por esta denominación sino por otros nombres reconocidos como *gerencia por resultados* o *gestión orientada a resultados*. En otras ocasiones no se la nombra de ninguna manera pero se menciona al *New management* como su fuente de inspiración, o bien se cita a sus teóricos. Todo ello, más la caracterización de la bibliografía especializada, permite identificar a estos pasajes como referidos a la NGP.

Consiste en un conjunto de tecnologías de gestión, algunas de las cuales son tratadas aparte en estas mismas páginas, como la *descentralización, evaluación, planificación estratégica, focalización*, etc. y objetivos estratégicos como *eficiencia* y *eficacia*. Otras, en cambio, se mencionarán sólo en este apartado y en el de **gerencia social**.[35] En su gran mayoría son tomadas de la administración de empresas posfordista.

Uno de los textos de Kliksberg con numerosas referencias a la NGP es el proyecto de Instituto Gerencial Público que él preparó en 1989 para la Comisión Presidencial para la Reforma del Estado de Venezuela (COPRE), con el fin de "profesionalizar los niveles directivos y supervisorios del sector público" (*1989 Kliksberg Diseños para un Instituto Gerencial Público*). Según consigna BK todo el proyecto del Instituto se guía explícitamente por los lineamientos de la John F. Kennedy School of Government, de la Universidad de Harvard y por los trabajos de Henry Mintzberg (1973, 1991), de la Universidad de McGill, Canadá. De la primera escuela Kliksberg cita profusamente a John P. Kotter, en especial su trabajo sobre lo que hacen los gerentes "exitosos" (Kotter, 1982). Ambos autores fueron su fuente de inspiración para el diseño del Instituto de Gerencia Pública de Caracas (*1989 Kliksberg Diseños para un Instituto Gerencial Público*, 174). Ese proyecto le asigna al gerente público la tarea de gestionar la "complejidad" y la "incertidumbre".

---

34 La contraposición entre esos dos modelos de planificación está tomada explícitamente de García Delgado (1994).

35 Por ej. los *think tanks*, el tablero de comando, la negociación y la capacidad para “lidiar con la complejidad y la incertidumbre” en situaciones “turbulentas” (*1995 Kliksberg - Gerencia social eficiente, un problema estratégico*).

La característica fundamental de este tipo de gerencia es la eficiencia, al punto que suele denominársela "gerencia eficiente". El estilo de gestión predominante en América Latina a fines de los años ochenta es caracterizado como "burocrático" o "weberiano", estrechamente formalista, prescriptivo, basado en organigramas, descripción de los puestos, manuales de procedimientos, etc. La NGP, en cambio se perfila como su opuesto: una gestión en la "frontera tecnológica", "de punta" o "de avanzada", eficiente, flexible, ágil, profesional, con pensamiento estratégico, organización matricial o por proyectos, equipos interdisciplinarios, dirección por objetivos, orientada a resultados, alta rotación de recursos humanos e "involucramiento organizacional" [36] para elevar la moral de trabajo y la productividad (*1989 Kliksberg Diseños para un Instituto Gerencial Público*, 181-182; *1989 Kliksberg - Cómo Formar Gerentes Sociales*, 139-140).

En 1990 Kliksberg hablaba de la existencia de dos paradigmas organizativos, a los que llamaba el "viejo" y el "nuevo" paradigma. La contraposición entre ambos se vale de una retórica descalificadora para todo lo correspondiente al viejo paradigma y elogiosa para lo correspondiente al nuevo, tal como se vio en el capítulo 3 que hacen otros autores al contraponer el “paradigma burocrático” con el “emergente”. En la mayoría de los casos no se proporcionan criterios de valoración explícitos para fundamentar el uso de tales calificativos. La Tabla 3 resume los rasgos principales que el autor asigna a cada paradigma.

Tabla 3: Calificativos usados por B. Kliksberg para contraponer el estilo de administración pública "burocrático" al de la Nueva Gestión Pública (1990 Kliksberg - Nuevas tendencias en gerencia)

Viejo paradigma (burocrático)	Nuevo paradigma (Nueva Gestión Pública)
obsoleto	realista
atrasado	estratégico
formalista	situacional
estrecho	amplio
deficiente	eficiente
trata problemas tácticos	problemas prioritarios
jerárquico	participativo
limitado	
deformado	
superado	
consumista	
déspota ilustrado	
ingenuo	

El pasaje del estilo burocrático a la NGP implica un "cambio organizacional y de creación de nuevas actitudes"; "procesos de cambio microsocial" (*1989 Kliksberg - Cómo Formar Gerentes Sociales*, 142) o, como dirá años más tarde el IPAP, un “cambio cultural". En el nuevo paradigma "el concepto de «soberanía del ciudadano consumidor» debería ser un componente significativo del proceso" (*1991 Kliksberg - Problemas estratégicos en la reforma del Estado en los 90*, 17). Esta última afirmación es una derivación del concepto de ciudadano-cliente de la NGP combinada con el principio de “soberanía del consumidor” usada en el campo de la economía del bienestar. [37]

La transición del viejo al nuevo paradigma de administración pública corresponde al pasaje

36 Al referirse a la "participación", "compromiso" o "involucramiento organizacional" de los trabajadores, Kliksberg señala explícitamente como modelo de estructura cooperativa a los círculos de calidad japoneses (*1990 Kliksberg - Cómo será la gerencia en la década de los 90*, 23-24).

37 El principio de soberanía del consumidor sostiene que “los consumidores «dirigen» a los productores a través de un mercado libre y competitivo” mediante sus elecciones (Seldon y Pennance, 1983, 507). Anderson (1998, 20) sostiene que en el ámbito de las políticas públicas “El principio de la soberanía del consumidor tiene dos partes. Primero, afirma que la política del Estado debería estar dirigida a satisfacer las preferencias de los individuos. Segundo, identifica las preferencias relevantes como aquello que los individuos revelan en sus elecciones de mercado”. La “soberanía del *ciudadano consumidor*” supone que el mercado es la mejor forma de democracia ya que mediante sus elecciones cotidianas los consumidores "votan" libremente qué productos tendrán éxito y cuáles no.

"de la administración al *management*" en la administración de empresas. Así se titula precisamente una de las secciones del artículo de 1991 (ídem, 21) en el cual la expresión "de la administración al *management*", que no había sido usada en textos anteriores, se repite 5 veces.

> En términos de ciencia gerencial avanzada se habla del paso «from administration to management». [...] Se adjudica incluso a los adelantos realizados en el nuevo paradigma por ciertas organizaciones japonesas y europeas la superioridad competitiva que han logrado sobre otras como las americanas (ídem, 22).
>
> Estas dinámicas se están registrando en la realidad y tanto en el sector público como en el sector privado las organizaciones que están avanzando «de la administración al management», se están colocando al mismo tiempo a la vanguardia en términos de productividad y competitividad (ídem, 23).

En julio de 1991 se realizó el Congreso del International Institute of Administrative Sciences (IIAS), del cual BK era miembro. El mismo incluyó una mesa redonda sobre servicios sociales (Copenhagen Round Table Management of Social Services) de la cual Kliksberg asegura haber sido "Correlator General". En el sitio web del IIAS se puede ver la estructura que tuvo ese congreso, con cuatro mesas, una de las cuales se tituló precisamente: "From Administration to Management: towards more flexible human resource Systems".[38] Fue después de ese Congreso que Kliksberg comenzó a llamar *management* al "nuevo paradigma". Poco después también lo llamaría "gerencia del año 2000" (*1995 Kliksberg - Gerencia social eficiente, un problema estratégico*).

> "Está en pleno desarrollo un proceso de cambio de paradigma a nivel internacional en materia de organizaciones en general. [...] El sector social está atrasado en este campo [...]. Resulta necesario hacer ingresar al sector social en la nueva era [mediante un] cambio de cultura organizacional. El sector social debe aprovechar el «know how» gerencial avanzado [...]." (*1993 Kliksberg - Gerencia social, dilemas gerenciales y experiencias innovativas*, 107, 108). [39]

La **Gerencia social**, más que una tecnología en particular, es el nombre genérico que designa a todo el conjunto de tecnologías de gestión de las políticas sociales recomendadas por los organismos internacionales, (en particular el BID y PNUD). Especialmente las relacionadas con la pobreza. Básicamente es la Nueva Gestión Pública aplicada a "los sectores sociales" del Estado. Por ende se le aplica en términos generales lo expuesto en los párrafos que anteceden. La denominación y la definición precisa de sus características corresponden al Dr. Bernardo Kliksberg y cobró forma alrededor de 1989.

Siguiendo el tema a través de los textos de este autor, se puede ver cómo va surgiendo y asentándose. En los textos de 1984 Kliksberg no usó la expresión "gerencia social" ni "gerenciamiento social". Ni siquiera usaba el término "gerencia". Hablaba de "administración pública". Por entonces trabajaba en el CLAD y se ocupaba de "la reforma de la administración pública" (*1984 Kliksberg - La reforma administrativa en América Latina*). El primer uso del término se registra en un artículo de 1989 titulado *Cómo formar gerentes sociales*.[40] En él el autor sostiene

---

38 Las mesas fueron las siguientes:

A. The Management of Social Services (Social Security, Health, Education, Assistance to the underprivileged)

B. Rights of Citizens vis-à-vis Public Administration

C. Policy Analysis and Programme Evaluation

D. From Administration to Management: towards more flexible human resource Systems (http://www.iias-iisa.org/e/conferences/past/Pages/default.aspx)

39 Al mismo cambio se refieren el trabajo de Dunleavy y Hood (1995) "De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública" y el de Jarquin y Losada i Marrodan (1999) publicado por el BID en el libro "¿De burócratas a gerentes?".

40 Esta sería la primera mención de la gerencia social *hasta donde ha sido posible documentarlo*. Lamentablemente no se dispone de artículos de B. Kliksberg publicados entre 1984 y 1989 y los intentos de entrevistar al autor fueron infructuosos. Se dispone de siete artículo publicados en 1989 y todos ellos la mencionan. Por otra parte la reconstrucción del orden cronológico de aparición de los artículos ha requerido un gran esfuerzo, debido a que muchos artículos han sido publicados varias veces en diferentes revistas y libros, en diferentes fechas. Por tal motivo se ha decidido tomar siempre la fecha más antigua conocida de publicación de cada artículo como la original y considerar a las demás como

la necesidad de formar gerentes sociales de nuevo tipo para los sectores sociales de los Estados latinoamericanos y ofrece el siguiente razonamiento como justificación:

1. América Latina está pasando por la crisis social más grave del siglo.
2. Los ajustes económicos indicados por los organismos multilaterales de crédito a raíz del gran aumento de la deuda externa han generado una “deuda social”: el crecimiento de la pobreza.
3. En el contexto de la recuperación de la democracia en la región existe mayor libertad para la expresión de las demandas sociales, que además son legítimas, por lo cual aumenta la presión social para que se atienda a la deuda social.
4. Como parte del ajuste se redujo el gasto social. Esto deterioró todos los servicios públicos básicos y profundizó la pobreza, dando lugar a lo que ha sido llamado "los costos sociales del ajuste". En consecuencia hay más pobres para atender pero menos recursos: "Crece la deuda social y se reduce el gasto social" (*1989 Kliksberg - Cómo Formar Gerentes Sociales,* 132).
5. Dado que el ajuste es incuestionable e irreversible la única solución al dilema anterior es administrar en forma más eficiente los escasos recursos disponibles. Hacerlos rendir más. Esta sería la base de una "gerencia social eficiente": "[...] el mejoramiento de las capacidades de gestión, para la implementación de políticas y programas sociales. [...] elevar los niveles de efectividad" (ídem 132).

El mapa conceptual de la Ilustración 6 representa el argumento expuesto.

Por "gerencia" el autor entiende "el conjunto de cuadros de la organización de niveles medios y altos" (ídem 132). Por gerencia *social* se entiende la "Gerencia de Programas Sociales". Es decir, aquello que es propio y característico de la gestión de este tipo de programas. La segunda parte de su artículo presenta los desafíos o "dilemas de la gerencia social". Ellos están fuertemente determinados por lo que ofrecerá a continuación como soluciones, al punto que algunos de los problemas se definen como la *necesidad* de lo que luego se postulará como solución. Según el autor los programas sociales se caracterizan por: 1) La “turbulencia” de sus objetivos", 2) la complejidad política e incertidumbre en los procesos de implementación, 3) ser difíciles de coordinar, 4) *tener necesidad* de descentralización y de evaluación.

La tercera parte es la más claramente propositiva y normativa: "el perfil deseable debería reunir por lo menos las siguientes calidades:" (p. 137): a) capacidad para gerenciar la complejidad y la incertidumbre en situaciones turbulentas, b) orientación a la articulación social, c) capacidades para la concertación, d) gerencia “de frontera tecnológica”, que refiere al uso de las tecnologías ya expuestas en el apartado anterior sobre la NGP (flexibilidad, organización matricial, organización por proyectos, rotación de recursos humanos, innovación, pensamiento estratégico, participación e involucramiento organizacional del personal, etc.).

Finalmente efectúa varias recomendaciones para avanzar en la profesionalización de la gerencia social, como realizar investigación empírica sobre las experiencias innovadoras en esta materia en Latinoamérica, establecer posgrados en gerencia social especializados por áreas (salud, educación, vivienda, nutrición, etc.) a cargo del sector público y de las universidades y desarrollar "bancos de casos" (o lo que hoy se denomina "experiencias exitosas") y recursos docentes.

Varios artículos del mismo autor publicados entre 1989 y 1995 retoman el tema con una estructura similar: a) diagnóstico de la grave situación social de América Latina y b) diagnóstico de las dificultades y carencias de la gestión de programas sociales, y c) un conjunto de soluciones propuestas que apuntan a profesionalizar dicha gestión para mejorar su eficiencia. Las dificultades y carencias enumeradas varían ligeramente de un artículo a otro. En algunos artículos incluyen: la

simples reproducciones de la primera a fin de no multiplicar innecesariamente los textos.

Existe un artículo que menciona la gerencia social que fue presentado como ponencia en 1987 en el “Coloquio Internacional sobre la Gerencia de programas sociales masivos”, organizado por el CLAD y el PNUD en Buenos Aires. Pero la publicación se realizó en 1989 y Kliksberg fue el compilador, por lo que es muy posible que haya revisado el texto antes de publicarlo y por ende no es seguro que la referencia a la gerencia social en ese artículo haya existido en su versión original en 1987.

falta de focalización, la “sub-utilización de la participación y economía popular” y la hegemonía del economicismo (*1989 Kliksberg - Gerencia social. Una revisión de situación*, 319)

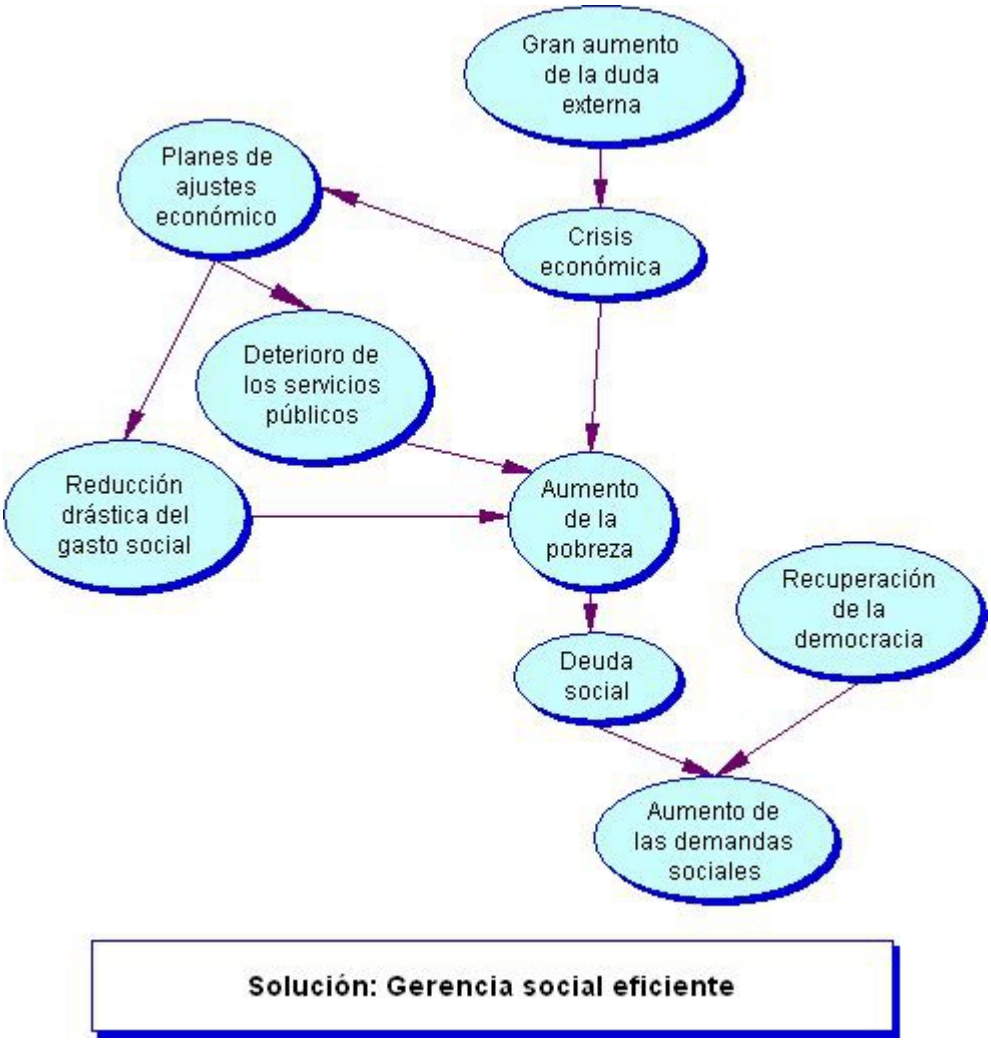


Ilustración 6: Justificación de la Gerencia Social (Kliksberg, 1989c)

La Gerencia Social es una parte importante de la reforma social en América Latina. En su presentación al libro *Cómo enfrentar la pobreza. Aportes para la acción* (Kliksberg, 1992b), Ana Browuer de Dubois, Secretaria Gral. del CLAD, explica que el organismo a su cargo promueve la Gerencia Social en la región y que: "En ese marco se inscribe la presente obra, preparada por el Dr. Bernardo Kliksberg, que coloca a disposición de la región marcos de referencia, modelos conceptuales, instrumentos técnicos y experiencias aplicables específicamente a la gerencia social (ídem 10).

Por encargo del CLAD y del Proyecto Regional de Naciones Unidas de Modernización del Estado, B. Kliksberg y J. Sulbrandt elaboraron el proyecto de un Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales, que comenzó a dictarse en 1990 bajo su dirección académica. Los temas que incluyó dicho programa fueron:

- Gerencia estratégica de organizaciones públicas.
- Gerencia interinstitucional
- Técnicas de negociación.
- Gerencia avanzada de personal..
- Diseño de proyectos sociales
- Técnicas de focalización y medición en programas sociales

- Financiamiento de programas sociales
- Gerencia de tecnologías para programas sociales
- Participación comunitaria en programas sociales
- Monitoreo y evaluación de programas sociales
- Economía popular" (*1995 Kliksberg - Cómo capacitar en GS 1er Programa Latinoam,* 142-143).

Tras el Congreso Internacional sobre "Management of social services" realizado en Copenhague en 1991 Kliksberg reforzó la proposición de que la Gerencia Social constituye el tipo de gerencia que responde a la especificidad de las áreas sociales o de "lo social" (*1993 Kliksberg - Gerencia social, dilemas gerenciales y experiencias innovativas*). Aunque la propuesta es la misma ya no se la justifica con el argumento de que es lo que hacen los gerentes exitosos de las empresas transnacionales. Al contrario, se presenta a la gerencia social como fundada en la particularidad de la gestión de “lo social” desde el Estado.

Cabe la posibilidad de que el recurso a diferentes argumentos se relacione con los destinatarios específicos de los diferentes artículos. Muchos de los textos de Kliksberg son en realidad disertaciones presentadas en distintos eventos ante auditorios diversos, como funcionarios de organismos internacionales, profesionales de la administración en el contexto de un Congreso de esa disciplina, o funcionarios estatales de las áreas sociales de países de la región. En todo caso el autor cuenta con más de una línea argumental para justificar su propuesta de Gerencia Social: los cambios acelerados en la situación internacional, las características propias de los programas sociales y las lecciones extraídas por los teóricos del *New Management* sobre la conducta de los gerentes exitosos de las grandes corporaciones.

En el Foro de Washington de 1993 las únicas ocurrencias de la expresión "Gerencia Social" provienen de la exposición de Bernardo Kliksberg. En el resto del documento se prefiere la expresión "gerencia de políticas sociales", o se habla de *gerencia pública o del Estado*.

En el primer Informe de DH de la Pcia de Bs. As, un artículo firmado por el senador por la UCR Eduardo Florio constituye prácticamente una reseña punto por punto del artículo *1989 Kliksberg - Gerencia social, Una revisión de situación*. Este senador además entiende que la Gerencia Social constituye el enfoque adecuado para las políticas con enfoque de desarrollo humano:

> Para la formulación de una política de Desarrollo Humano, fundamentalmente entendemos que es necesario seguir las recomendaciones contenidas en el concepto de gerencia social, tal cual lo explicita el consultor Bernardo Kliksberg. […]
>
> La metamorfosis que se está produciendo en la trama social de la Provincia de Buenos Aires genera una multiplicidad de cuestiones de insoslayable atención. [...] La gerencia social y la interiorización del Desarrollo Humano como conceptos guía de la actividad política permitirán salvar la brechas que hoy se parecen a abismos." (*HDR_BsAs_1996*).

El BID fundó el INDES en 1994 para difundir la Gerencia Social:

> El INDES es un instituto de capacitación del Banco Interamericano de Desarrollo (BID) y un foro de intercambio de ideas, opiniones y experiencias sobre gerencia social.
>
> El INDES desarrolla una amplia gama de actividades de capacitación relacionadas con los temas fundamentales y emergentes de la política y la gerencia social.
>
> Asimismo, el INDES promueve los foros virtuales con los egresados de sus cursos de capacitación, en tanto parte de una comunidad de aprendizaje, para debatir temas relevantes de gerencia social. El Boletín-INDES, que es una de sus expresiones, busca fortalecer los vínculos del INDES con la comunidad de egresados para fomentar el debate y la reflexión en torno a la gerencia social. [...] En cada número se presenta y discute un tema específico y relevante a la gerencia social, que se debate en un foro electrónico. (*INDES*).

Dichos cursos se dirigen a funcionarios nacionales de primer nivel líderes de la sociedad civil, académicos e investigadores sociales. Su contenido se ajusta a lo se describe en estas páginas como las tecnologías de la Gerencia Social y puede consultarse en el sitio web del organismo.[41]

41 http://www.iadb.org/es/indes/cursos-con-tutor,2520.html. Accedido 17/01/2013.

La **planificación participativa** sólo es mencionada por ese nombre en los documentos de la ONU, entre los organismos internacionales consultados. Sobre todo en los documentos más antiguos, estrechamente vinculados a la noción de desarrollo de la comunidad u organización comunitaria.[42] Responde a la estrategia de la **participación** ya presentada en el apartado anterior, por lo que no se abundará más al respecto. Sólo cabe agregar que la ONU distinguía diferentes grados de participación popular en el proceso de planificación según ella estuviera restringida a actualizar información, a formular observaciones sobre los proyectos por intermedio de grupos técnicos de trabajo o se diera en todas las etapas del proceso de planificación a través de consejos locales o comisiones locales, en una suerte de "planificación descentralizada" (*Ander-Egg - La problemática del desarollo de la comunidad)*.

La **planificación estratégica** es usada por el BID para su propio gobierno. De hecho cuenta con un Departamento de Planificación Estratégica, que participó en la elaboración del documento *BID-Estrategia de Desarrollo Social, 2003*. El Informe Argentino de Desarrollo Humano de 1997 vincula la planificación estratégica al desarrollo local y recomienda usar su variante participativa en los proceso de Desarrollo Humano Local (*HDR_Arg_1997*).

La **profesionalización de los recursos humanos** sólo se menciona en los textos de B. Kliksberg, pero ocupa el tercer lugar entre las tecnologías de gestión mencionadas por este autor, en términos de la cantidad de pasajes que se le dedican. Se comprende, al considerar que la misión principal Kliksberg fue la de constituir el sistema regional de formación que incluyó al ya mencionado Instituto Gerencial Público de Caracas y al Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales.

La **investigación** sobre problemas y políticas sociales es otra tecnología importante para los organismos internacionales. Para el PNUD "es menester conocer la realidad a través de un adecuado trabajo de investigación y análisis […] a fin de que las distintas dimensiones del Desarrollo Humano sean satisfechas" (*HDR_BsAs_1997*). Para B. Kliksberg se requiere la realización de estudios de la oferta y la demanda de servicios sociales para poder focalizarlos adecuadamente, identificando la población destinataria, sus necesidades, su localización, y algunas ONG efectoras potenciales (*1987-89 Kliksberg - Cómo enfrentar la pobreza*).

El CLAD realiza investigaciones sobre gestión pública (*1992 Kliksberg - Cómo enfrentar la pobreza. Aportes para la acción*). El BID realiza investigación como parte de su propio funcionamiento "durante las fases de pre-programación y programación del ciclo de proyecto [para] fortalecer el diagnóstico de problemas sociales en los Documentos de Estrategia de País (DEP)" (*BID-Estrategia de Desarrollo Social, 2003*).

Las Naciones Unidas recomiendan "Desarrollar una mayor capacidad de investigación", difusión e intercambio de conocimientos, sobre infinidad de temas (*NU-Cumbre de Desarrollo Social 1995*). Una lista no exhaustiva incluye las causas del desempleo prolongado, "el tipo, grado y distribución del trabajo no remunerado", “las consecuencias de los cambios globales y tecnológicos sobre la integración social", “la idoneidad de los diferentes métodos de evaluación", el efecto de las políticas macroeconómicas y sectoriales sobre " la pobreza, el empleo, la integración social y el desarrollo social" (ídem). Para alcanzar este objetivo recomiendan "Apoyar a las instituciones académicas y de investigación, en particular en los países en desarrollo, en lo que respecta a su contribución a los programas de desarrollo social" (ídem).

Por último, la **gestión asociada y articulación de actores** se refiere a la co-gestión de programas, proyectos o servicios sociales en forma conjunta entre el Estado y la sociedad civil, aunque no se la designe explícitamente por ese nombre en los documentos. Estas formas de articulación se presentan como novedosas, inéditas, surgidas del proceso de Reforma del Estado y conducentes a una "nueva institucionalidad", en la que Estado y sociedad civil redefinen sus roles y cooperan como socios.

Es un conjunto de tecnologías de gestión al servicio de las estrategias de *organización*, *formación de redes*, *participación* y *fortalecimiento* del capital social o del tejido social, las que, a

42 El hecho de que los documentos más recientes no mencionen a la planificación participativa no significa que haya sido descartada de plano. Simplemente se incorpora como modalidad participativa de métodos de planificación más en boga, como la planificación estratégica.

su turno, responden a los objetivos estratégicos de *autonomía-autogestión-sujeto activo*, *empoderamiento* e *integración social*. No se confunde con la *descentralización* ni con la *tercerización, externalización o outsourcing*. No es una subcontratación ni una privatización, porque no se trata de una delegación de tareas o prestaciones sino una forma de co-gobierno o co-gestión, en el que las responsabilidades se comparten.

En una referencia tácita al modo de regulación, el PNUD considera que esta nueva forma de articulación "deberá generar una nueva institucionalidad (reglas de juego, normas, políticas, organizaciones y patrones de conducta locales) para el desarrollo local." (*HDR_Arg_1997*).

En los documentos más antiguos de la ONU se puede reconocer un antecedente de la tecnología de gestión asociada en las referencias a "La asociación población-gobierno" o "comunidad-gobierno" y en las recomendaciones de “que haya colaboración entre los órganos de gobierno local y las organizaciones cívicas voluntarias” en el marco de la “organización comunitaria” (*Ander-Egg - La problemática del desarollo de la comunidad*).

En los textos de B. Kliksberg se encuentra una bisagra entre aquella idea de organización comunitaria, característica del enfoque del Desarrollo de la Comunidad y la idea de gestión asociada entre el Estado y Sociedad Civil tal como se presenta a partir del proceso de "Reforma social" del Estado. Muchos de los pasajes involucrados ya ha sido comentados al exponer la estrategia de *organización* y su concepción sobre el trabajo en red.

Ilustración 7: Articulación entre la noción de asociación población-gobierno del enfoque de Desarrollo de la Comunidad y la noción de gestión asociada entre Estado y sociedad civil en la propuesta de "trabajo en red" de B. Kliksberg

Sus trabajos hablan, por una parte, de *redes interinstitucionales* que incluyen tanto las articulaciones intraestatales entre diferentes organismos y entre diferentes programas de un mismo organismo, como las articulaciones entre organismos estatales y organizaciones de apoyo de la sociedad civil. Por otra parte se encuentra la *Organización Comunitaria*, que incluye la organización de los destinatarios de los programas y servicios sociales, sus organizaciones de base, y la articulación de las anteriores con las organizaciones locales de apoyo (*1991 Kliksberg - Problemas estratégicos en la reforma del Estado en los 90*).

> "[...] una red donde esté el sector público, las ONGs, estén desde ya las comunidades asistidas que tienen que ser actores fundamentales, y estén los apoyos de la sociedad civil. Se trata de que la red funcione como un espacio de negociación permanente, donde se procesen los conflictos interinstitucionales y la atención se centre en identificar y desarrollar programas de beneficio común." (*1993 Kliksberg - Gerencia social, dilemas gerenciales y experiencias innovativas*).

De este modo, las organizaciones de apoyo de la sociedad civil son el pivot entre la

organización comunitaria de los asistidos y los organismos estatales (véase la Ilustración 7). Para Kliksberg no existe la disyuntiva "Estado o sociedad civil". La única opción es "Estado más sociedad civil" (*1993 Kliksberg - Rediseño del Estado*).

Se han presentado en esta sección los distintos tipos de desarrollo que promueven los organismos internacionales y los componentes de los modelos de intervención mediante los cuales se proponen alcanzarlo. Se ha visto que cada organismo muestra preferencia por una noción de desarrollo en detrimento de las otras, pese a lo cual existen muchas semejanzas en la manera en que se definen estas diversas nociones. Del mismo modo los modelos de intervención de los diferentes organismos internacionales comparten en gran medida muchos de sus componentes y difieren apenas en el peso que le otorgan a cada uno en sus documentos si se considera la cantidad de texto que le dedican.

En las páginas que siguen se examinan y comparan las nociones de desarrollo y modelos de intervención de los organismos y programas provinciales seleccionados, según ellos surgen de sus documentos.

7.2. Los programas provinciales

En los documentos de los organismos y programas provinciales se mencionan las mismas nociones de desarrollo que se han visto en los documentos de los organismos internacionales y algunas más, como desarrollo económico, desarrollo integral y, especialmente, desarrollo local. En la primera parte de esta sección (7.2.1. Nociones de desarrollo en los programas) se describe la presencia en términos cuantitativos y el sentido en que se usan las distintas modalizaciones de desarrollo en los documentos de los diferentes programas provinciales. En la segunda parte (7.2.2. Los modelos de intervención de los organismos provinciales) se presentan los componentes del modelo de intervención de cada una de las gestiones de los organismos provinciales.

7.2.1. Nociones de desarrollo en los programas

La noción de desarrollo se presenta en los programas con y sin modalización. En el primer caso se la ha denominado *Desarrollo (solo)*. Las modalizaciones son: *desarrollo comunitario, desarrollo económico, desarrollo humano, desarrollo integral, desarrollo local, desarrollo rural, desarrollo social, desarrollo socioproductivo, desarrollo sostenible, desarrollo sustentable, desarrollo territorial, modelo de desarrollo, perfil de desarrollo* y otras variantes que fueron agrupadas en una categoría llamada *desarrollo otros.*

Desde un punto de vista cuantitativo los lexemas con mayor presencia global son *desarrollo local* y *desarrollo (solo)*, en ese orden, independientemente de que se considere la cantidad de documentos, de pasajes o de palabras en pasajes que las incluyen (ver Ilustraciones 8, a continuación, 11 y 12 al final de capítulo).[43] En el extremo opuesto de la distribución se ubican *desarrollo rural* y *desarrollo sostenible pues* sólo se presentan una vez cada una en el corpus. El resto de las modalizaciones constituye un grupo intermedio.

La Tabla 25 (al final del cap.) muestra la presencia relativa de las distintas modalizaciones en los documentos de cada programa ordenados en forma cronológica, desde el más antiguo a la izquierda hasta el más reciente a la derecha. Las primeras cinco columnas corresponden a programas de la gestión Duhalde, que culminó en diciembre de 1999. En esta tabla puede apreciarse la ausencia hasta esa fecha de las nociones de *desarrollo rural, desarrollo socioproductivo, desarrollo sostenible* y *perfil de desarrollo.* Las modalizaciones de desarrollo con mayor presencia hasta 1999 son las de *desarrollo económico, desarrollo humano, desarrollo*

43 Las cantidades indicadas en los tres gráficos son absolutas y por lo tanto de valor limitado en la comparación, ya que los programas no tienen todos la misma cantidad de documentos ni todos los documentos tienen la misma extensión. Los gráficos se ofrecen sólo a título descriptivo.

social y *desarrollo (solo)* (ver Ilustración 10).

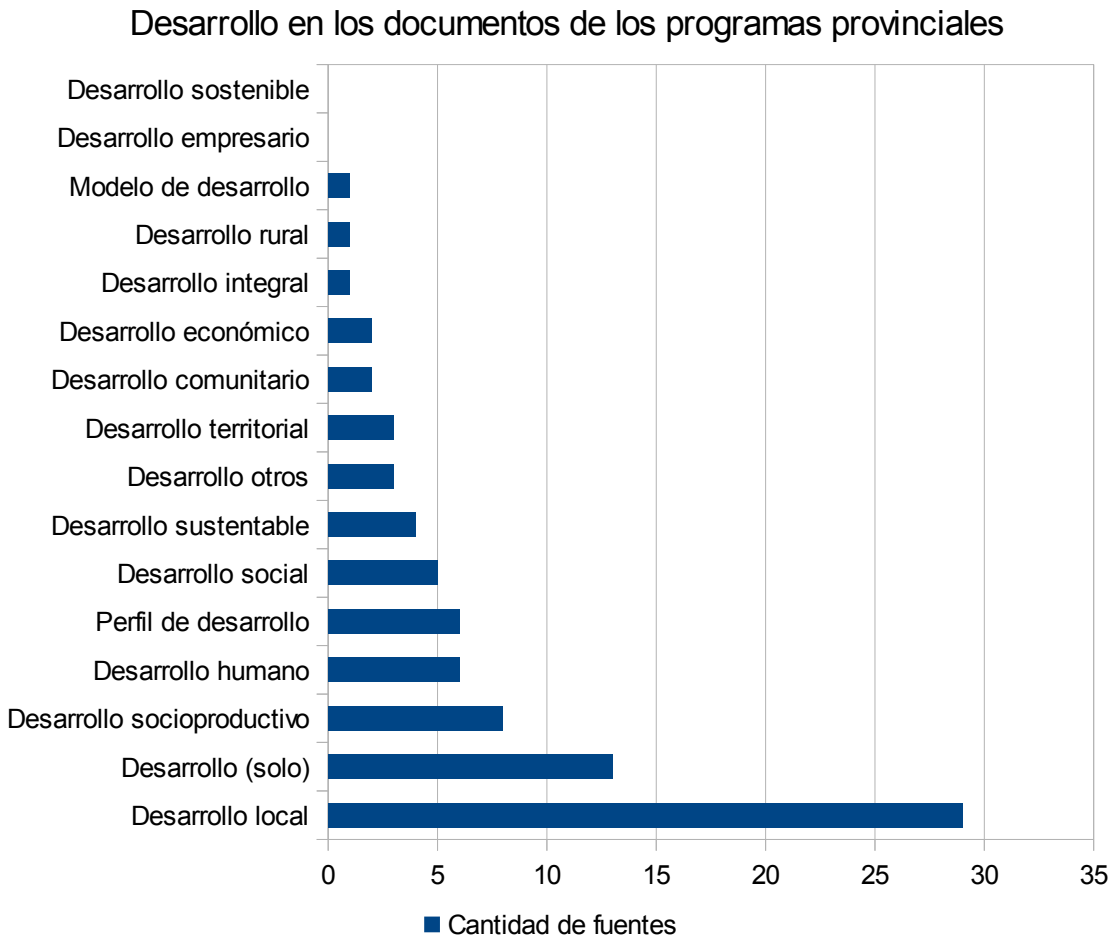


Ilustración 8: Presencia de la noción de desarrollo en los documentos de los programas provinciales (cantidad de fuentes)

El perfil del programa Mujer Isleña en relación con la presencia de las expresiones consideradas resulta atípico para esta etapa por causa de uno de sus últimos documentos. Así ocurre que las únicas apariciones de las nociones de *desarrollo local* y *desarrollo integral* correspondientes a programas de esta etapa se encuentran en el documento “Mujer Isleña 1999”, escrito a fines de ese año para la gestión entrante. Cabe recordar que fue durante la segunda parte del último año de la gestión Duhalde cuando comenzó a diseñarse el programa que luego se llamaría PRODEL (Programa de Desarrollo Local). La presencia de las nociones de *desarrollo local, desarrollo territorial* y *desarrollo integral* en el citado informe de Mujer Isleña, está dando cuenta del cambio de terminología que se produjo en ese momento, por lo que puede considerarse como un documento de transición.

Durante la gestión Ruckauf el único programa que se implementó de los aquí estudiados es el PRODEL. Las modalizaciones de desarrollo presentes en esta etapa son las de *desarrollo (solo), desarrollo local, desarrollo sustentable, desarrollo territorial, desarrollo comunitario, desarrollo humano y desarrollo sostenible* (ver Ilustración 10). En la etapa en que el organismo es ministerio se encuentran presentes todas las modalizaciones, pero tienen mayor presencia *desarrollo local, desarrollo (solo), desarrollo socioproductivo, perfil de desarrollo* y *desarrollo humano*.

A continuación se presenta el sentido de cada una de las mencionadas modalizaciones según se desprende del uso efectivo que hacen de ellas las fuentes.

Desarrollo Comunitario

Este concepto aparece en los documentos de los programas HB, PAIS, PRODEL y Volver como “desarrollo comunitario” o “desarrollo de la comunidad”. El PAIS denominaba de "desarrollo comunitario" a un subsidio destinado a la ampliación o reparación de “equipamiento comunitario” (*PAIS Informe de 1996*). Esta categoría incluye instalaciones de uso colectivo como salones de uso múltiple o unidades sanitarias, veredas, refugios y servicios públicos sanitarios, de comunicación u otros. El HB "Fomenta acciones de animación social y desarrollo comunitario" sin dar más precisiones (*Huertas B. Resolución 575-02*).

El PRODEL contaba con un subprograma de “emprendimientos comunitarios” destinado al “mejoramiento del hábitat comunitario e infraestructura social, servicios comunitarios, producción de bienes o servicios con fines comunitarios o de “autoconsumo” (huertas comunitarias, plazas, servicios de salud, atención primaria)” (*PRODEL diapositivas 1*). Sus documentos presentan una dicotomía que opone por un lado a las “viejas políticas sociales” asistenciales "que perpetúan el ciclo de pobreza sin perspectiva de desarrollo para las comunidades", y por el otro a las “nuevas políticas” que persiguen el desarrollo local a través de la integración y fortalecimiento del capital social. De este modo el desarrollo de la comunidad es asimilado al desarrollo local (*PRODEL-Manual procedimientos*).

El Volver "cuenta con recursos propios para financiar [...] el desarrollo comunitario" y también vincula a éste con el desarrollo local mediante la expresión combinada "desarrollo local de la comunidad" (*Volver - Propuesta institucional*). Para este programa los “aspectos comunitarios” incluían “servicios públicos e infraestructura” y obras tendientes a “mejorar las condiciones de habitabilidad” tales como construcción y reparación de viviendas y de “espacios comunitarios integrales que funcionen como centros sociales de reunión” (*Volver Documento institucional 2005*).

Como se verá más adelante los componentes del modelo de intervención del enfoque de Desarrollo de la Comunidad están presentes en los documentos de los programas de la gestión Duhalde aun cuando no se use explícitamente la expresión “desarrollo comunitario” (sección 7.2.2.1. Gestión Duhalde y sección 7.1.1.1. Desarrollo de la Comunidad o desarrollo comunitario) .

Desarrollo Económico

El concepto de “desarrollo económico” es siempre utilizado junto al de “desarrollo económico social” y “desarrollo socioeconómico” para exponer la idea de que el desarrollo no debe ser sólo económico, sino que debe ir acompañado de aspectos sociales (ver más abajo el título “Desarrollo Integral“).

En los documentos de Mujer Isleña está vinculado a las actividades productivas del Delta (*MI. Proyecto de diagnóstico*). Se ve condicionado por el comportamiento natural de las aguas y se considera que no será sustentable si no va acompañado de "medidas de intervención social" tendientes a generar el arraigo de la población, "como planes de vivienda isleña, de salud, hogares de niños y ancianos, alfabetización" (*MI. Informe*).

El *Manual de la Banca Social* (Dic. 2002) establece como requisito para que las "organizaciones de apoyo a la economía social" (bancas sociales) reciban el subsidio que ofrece el programa, que articulen “su propuesta de apoyo integral a las actividades de la economía social, con otras políticas económico sociales nacionales, provinciales y municipales, en el marco de una estrategia integral de desarrollo económico social". Según el Expediente PPIDL (Ago 2004) “una salida real de la situación de vulnerabilidad" sólo puede lograse con "desarrollo socioeconómico".

Desarrollo Humano

El Desarrollo Humano se puede lograr "a través de la creación de nuevos puestos de trabajo" (*Manos B. Cartilla*) o "a través de la generación de empleo" y "con la organización y participación de la comunidad" (*Programa MI. Caracterización*). El informe de Mujer Isleña lo entiende "en términos de Desarrollo Local Integrado[44], esto es, crear condiciones para la participación comunitaria". Lo describe como "una política general" del CPFyDH que permite operativizar "el concepto de necesidad como potencialidad" (*MI - Propuesta para la nueva etapa)*. También propone "fortalecer la capacidad de organización" de las ONG, "aumentar las capacidades para la participación" de las comunidades y replantear las relaciones de ambas con el Estado.

Según los documentos de la Banca Social el Desarrollo Humano no se alcanza en ausencia de igualdad de oportunidades. La BS persigue un tipo de Desarrollo Humano vinculado al desarrollo local, y el crédito puede ser un aporte al "desarrollo humano y social" (*BS Banca Mujeres*).

El documento del PRODEL *Qué es el desarrollo local*, citando explícitamente al Informe sobre Desarrollo Humano en la Provincia de Buenos Aires de Diciembre de 2000, afirma que el DH está vinculado a "la formación de las capacidades de las personas y las comunidades", la mejora en la *calidad de vida*, el progreso, la elevación del *nivel de vida*, "mejorar la educación, la salud, igualdad de oportunidades, garantizar los derechos políticos y civiles, y preservar los recursos naturales y del medio ambiente". También lo asocia a la *gobernabilidad* como "capacidad [de] una comunidad para autogobernarse" y a la *participación* "como la ampliación de las oportunidades de todos los integrantes de la comunidad para formar parte sustancial de ese proceso de autogobierno".

El Volver "Supone la concreción de una propuesta de desarrollo humano integral" surgida de la propia comunidad y que tiene como resultado un proyecto de desarrollo local que será financiado por el Ministerio (*Volver Documento base, feb. 2004*). Su primer objetivo es "impulsar el desarrollo humano con inclusión social" (*Volver - Propuesta institucional*) y lo entiende como una lógica desde la cual se "propicia la participación directa del pueblo en el mejoramiento de la calidad de vida y de su hábitat" (*Volver Documento base, feb. 2004*).

Desarrollo Integral

El documento *MI-Propuesta nueva etapa* caracteriza a la microplanificación como un proceso de "desarrollo integral basado en la comunidad". El Volver "Supone la concreción de una propuesta de desarrollo humano integral" cuyo "resultado es un proyecto de desarrollo local" financiable por el Ministerio (*Volver Documento institucional 2005*). La noción de *integralidad* aparece así asociada a a la de Desarrollo Local y a la de Desarrollo Comunitario, y expresa la ya mencionada necesidad de que el desarrollo abarque otros aspectos además de la dimensión económica.

Desarrollo Rural

Esta expresión se menciona sólo una vez en el *Documento base (feb 2004)* del Volver, para afirmar que "la estrategia de intervención del Programa articula las Políticas Sociales con el Desarrollo Local y el Desarrollo Rural", con lo que el desarrollo rural se presenta como desarrollo local de zonas rurales.

Desarrollo Social

Para el programa Mujer Isleña "la base de todo proceso sostenible de desarrollo social [...] radica en la comunidad" (*MI Informe*) y requiere que se fomente la *participación* de la comunidad, su identidad y las tecnologías apropiadas. El Desarrollo Social Sustentable es el fin de los

44 Esta expresión resulta de la combinación de las de "Desarrollo local" y "Desarrollo rural integrado" (DRI).

proyectos que apoya el programa (*Taller Habitat XXI*). Los documentos de la Banca declaran como objetivo "que el crédito sea un aporte al desarrollo humano y social" (*BS Banca Mujeres*). El *Documento único Red de apoyo (marzo2003)*, el *Manual de la Banca Social (Dic. 2002)* y el *Manual Normas y Procedimientos Crédito Social* consideran que la Banca Social es "una alternativa diferente de promoción y desarrollo social" porque se basa en la *gestión asociada*, la *descentralización* y la *sustentabilidad*.

Desarrollo Local

En los documentos del programa MI el Desarrollo Local consiste en articular el gobierno o Estado, las organizaciones de la sociedad civil, ONG, o sector sin fines de lucro, y las comunidades, "aumentando sus capacidades para la participación" (*MI informe*). El objetivo general del PRODEL era apoyar iniciativas de Desarrollo Local "promoviendo la participación, organización y protagonismo de las comunidades rurales y urbanas en forma asociada con los gobiernos locales" mediante procesos de *planificación* local o distrital en el marco de *Mesas Distritales* en cada municipio.

El documento titulado *¿Qué es el desarrollo local?*, citando a Bernard Emé, dice que hay Desarrollo Local cuando “los actores locales unidos por una voluntad solidaria, toman a cargo el desarrollo de su territorio, en función de las necesidades y de los recursos locales". Para sus directoras el PRODEL era un caso paradigmático de programa de desarrollo territorial o de enfoque territorial del desarrollo (*Basco-Foti Síntesis*). Las diapositivas del PRODEL, hacen propia la definición que ofrecen Caracciolo Basco y Foti Laxalde en su libro *Economía Solidaria y Capital Social. Contribuciones al Desarrollo Local*, cuando lo describen como un:

> Proceso en el tiempo de prácticas institucionales participativas que, partiendo de las fortalezas y oportunidades de un territorio determinado (a nivel de los recursos naturales, económicos, sociales, culturales y políticos), conduce a mejorar los ingresos y calidad de vida de su población de manera sostenible y con niveles crecientes de equidad (*Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003*).

El *Manual de procedimientos* del PRODEL establece una oposición entre "los viejos estilos de políticas sociales" asistenciales que perpetúan la pobreza y no producen desarrollo, y un nuevo estilo de políticas sociales representadas por el PRODEL, que crean “capital social económico” al fortalecer a las organizaciones económicas asociativas. El Desarrollo Local "refiere siempre a la constitución de un tejido social en el ámbito comunal. Se trata de generar participación”.

En síntesis, para el PRODEL los componentes del modelo de intervención para la promoción del Desarrollo Local son la *participación*, la *organización comunitaria* entendida también como *capital social*, la *gestión asociada* entre el Estado y la sociedad civil, la *planificación*, y el aprovechamiento de los recursos propios entre los que se cuentan las *capacidades* y *potencialidades* del territorio considerado, incluyendo en él a su población.

Para el programa PUEBLO el Desarrollo Local tenía que ver con el largo plazo, la estrategia, la *promoción*, el orden y la *planificación*, por contraste con la emergencia que se vincula al corto plazo, la táctica, el desorden, el trabajo “a demanda” y el asistencialismo, (*PUEBLO*). Si bien este programa prefiere la denominación más política de *organización popular* para la estrategia de *organización comunitaria*, sus instrumentos de organización (Mesas Barriales, Municipales y Distritales) se asemejan a los que proponía el PAIS (Consejos Alimentarios Locales y Distritales) y los de su contemporáneo, el PRODEL (Comités Técnicos de Proyectos, Mesas Locales o Barriales, Municipales, Distritales y CLES).

El objetivo principal del Volver era potenciar estrategias de Desarrollo Local en municipios con localidades en proceso de despoblamiento con el fin de revertir dicha tendencia (*Volver Diapositivas 2006*). Este programa "impulsa el desarrollo local desde un esquema participativo", apoyando un "Proyecto de Desarrollo Local que los actores de esas comunidades consideren como propio" (*Volver - Propuesta institucional*). El proyecto debía surgir de un proceso de *planificación participativa* de la comunidad local para "lograr igualdad de oportunidades" (*Volver Resolución 338-04*). Dicho proceso se inicia con una *idea de proyecto* que vehiculiza una

"propuesta de desarrollo humano integral", se expresa luego en un *proyecto de desarrollo local* que se convierte en un *expediente* y culmina con la entrega de un *financiamiento*.

El Volver entiende al "Desarrollo Local y la participación comunitaria como las herramientas más poderosas para el despegue de estos pueblos" (ídem) y describe al primero como un "enfoque" vinculado a "la dimensión económico productiva" que se propone "la generación de unidades económicas solidarias familiares o multifamiliares caracterizadas por la lógica del trabajo" (*Volver Documento base*). Como puede apreciarse, la concepción de Desarrollo Local del Volver presenta varios puntos en común con los enfoques de Desarrollo de la Comunidad, Desarrollo Humano y la noción de economía del trabajo de J. L. Coraggio .

Varios documentos del programa de Banca Social hacen referencia al "desarrollo socioeconómico local de carácter endógeno" (*BS Manual de la Banca Social- Dic. 2002 y BS Manual Normas y Procedimientos Crédito Social junio 2002*). El programa de Banca Social de mujeres emprendedoras expresamente se proponía articular el Desarrollo Humano con el Desarrollo Local (*BS Banca Mujeres*). El *Decreto 3057-02* opone "la esfera del asistencialismo" a la del Desarrollo Local, el cual puede ser promovido vinculando a los asistidos con el empleo y la actividad productiva. El Desarrollo Local requiere la creación de "una nueva Institucionalidad Local que se aboque al diseño, implementación y sostenibilidad de la propuesta de Apoyo a la Economía Social en función del Desarrollo Local" (*Documento de la Red de apoyo*). El "capital social de una comunidad es la base, el «activo» fundamental del desarrollo local" (*UTL Material de apoyo*).

El *Expediente PPIDL* define el Desarrollo Local apelando a una cita de Paulo de Jesús:

> "El desarrollo local es entendido como un proceso que moviliza personas e instituciones y busca la transformación de la economía y la sociedad locales: para ello crea oportunidades de trabajo e ingreso [...] para favorecer las mejoras de las condiciones de vida de la población local. " (*Expediente PPIDL*).

A continuación la misma fuente define lo que se entiende por *iniciativa de desarrollo local:*

> Nos encontramos frente a una iniciativa de desarrollo local, cuando se motorizan actores, instituciones, recursos y valores de una comunidad en un proceso que genere mejoras en las capacidades y oportunidades de las familias para superar sus problemas y fortalecer su calidad de vida (ídem).

Como podrá apreciarse, las definiciones anteriores incluyen buena parte de los componentes del Desarrollo Humano. También se la definió como un conjunto de acciones organizadas en proyectos que buscan "impactar positivamente" en uno de los varios objetivos de desarrollo produciendo "crecimiento económico con re-distribución de ingresos e inclusión social" (*IDL Guía para la intervención*).

El "objetivo central del Programa" IDL era "generar condiciones locales para la promoción de procesos de desarrollo local" y entendía que "Todo proceso de desarrollo local requiere de escenarios de Planificación Gestión formalizados" (*Expediente PPIDL*) a cargo de los actores locales. El rol del Ministerio se limitaba a *fortalecer las capacidades* de *planificación*, *organización* y gestión de dichos actores y a ofrecer *financiamiento* en el marco de "procesos de desarrollo de capital social y humano" (*IDL - Guía para la intervención*). A tal fin proponía la constitución de Unidades Técnicas Locales (UTL) asociadas a los CLES como modalidad de *gestión asociada.*

Es destacable la presencia de la estrategia del **entorno favorable**. Según lo expuesto nada indica que el Desarrollo Local implique <u>una mejora efectiva</u> en las condiciones de vida ni mayores ingresos, a pesar de que estos fines se invocan reiteradamente. A semejanza de la canción de Serrat que sirve de epígrafe a este capítulo o del paciente de Freud que se pasaba el tiempo afinando la guitarra en vez de tocar alguna melodía, el Desarrollo Local, como el Desarrollo Humano, sólo persiguen mejores condiciones, mayores *capacidades* y más *oportunidades* para alcanzar aquellos fines.

En síntesis, el desarrollo local es <u>una manera</u> de buscar el desarrollo que consiste en que un conjunto plural de actores de un territorio acotado analice las oportunidades del mismo, identifique sus perfiles socio-productivos, priorice uno y acuerde un proyecto de desarrollo que pueda potenciar ese perfil en base a sus propios esfuerzos y recursos. Esa manera de planificar y

administrar el desarrollo requiere:

1) Construcción de espacios participativos de planificación y decisión política (CLES)
2) Asistencia técnica integral e integrada al proceso (UTL)
3) Espacios asociativos de emprendedores (la "contraparte" de la sociedad civil)
4) Un plan estratégico de Desarrollo Local cuyos insumos básicos son:
    a) Un sistema de información local,
    b) Un sistema de democratización de los conocimientos,
    c) Gestión asociada de actores locales. (*UTL- Material de apoyo*).

El ETD tiene como "ejes orientadores" o "pilares conceptuales" de su gestión la *Integralidad*, la Economía Social y el Desarrollo Local (*Relatoría ETD*), entendido este último como un desarrollo que incluye a las mayorías en situación de pobreza (*Fondos Locales para el Desarrollo*).

> El desarrollo local como política estatal, es entendido como un modelo de gestión integral que articula gobierno y sociedad local, promueve la innovación en lo organizativo-institucional y busca la transformación de la economía y la sociedad locales; para ello busca crear y re-crear oportunidades de trabajo e ingreso, y opera superando dificultades para favorecer las mejoras de las condiciones de vida de la población y el fortalecimiento de sus estrategias organizacionales (*ETD-Anexo I - segunda parte y Fondos Locales para el Desarrollo*).

Los "procesos de participación y gestión asociada" pueden favorecer "la construcción de planes de desarrollo local sustentables y sostenibles" (*ETD - Anexo I - primera parte*). Como modelo de gestión también los documentos del ETD presentan al Desarrollo Local como una tecnología para la generación de condiciones previas, antes que para el logro de mejoras efectivas en las condiciones de vida de sus destinatarios.

Las distintas modalizaciones del desarrollo pueden aparecer combinadas de diversas maneras en los documentos de los programas provinciales, indicando que los tipos de desarrollo que ellas expresan no se consideran contradictorios entre sí o mutuamente excluyentes. Así, por ejemplo se encuentran las expresiones: *desarrollo humano y social, desarrollo humano integral, desarrollo local integral, desarrollo humano local, desarrollo local de la comunidad, desarrollo económico social, desarrollo socioeconómico*, etc.

Cuando se considera la aparición de las distintas modalizaciones de desarrollo en todos los documentos producidos por diferentes gestiones del organismo provincial la noción de Desarrollo Comunitario ocupa con ventaja el primer lugar durante la gestión Duhalde, secundada por la de Desarrollo Humano. La noción de Desarrollo Humano pasó al primer lugar durante la gestión Ruckauf en el CPFyDH a la vez que hizo su aparición la de Desarrollo Local con el PRODEL, que desplazó a la de Desarrollo Comunitario al tercer puesto. Desde entonces el Desarrollo Local ha ido cobrando cada vez mayor protagonismo. En los documentos de la gestión West,[45] Desarrollo Local y Desarrollo Humano comparten el primer puesto, pero ya en el MDH Desarrollo Local pasó a ser definitivamente la noción de desarrollo hegemónica, también seguida por la de Desarrollo Humano y Desarrollo (solo) ocupa el tercer lugar (Véase la Ilustración 9 y la Tabla 4 a continuación y la Ilustración 10 al final del capítulo).

De modo que la mayoría de las modalizaciones de desarrollo han estado presentes en todos los programas.[46] Apenas puede notarse una preferencia diferente para cada gestión por una u otra modalización, pero se comprueba el uso frecuente y combinado de las principales. En comparación con los organismos internacionales sobresale la mayor importancia otorgada al Desarrollo Local en los provinciales. En cuanto al sentido que se le otorga a cada modalización, no se encuentran diferencias importantes entre los organismos provinciales y los internacionales

Hasta aquí se han expuesto conceptualmente las variadas maneras de calificar el

45 Incluye la primera etapa del PAIS en el MAS y los primeros meses del MDHyT.
46 Con la excepción de Desarrollo Socioproductivo, que se presenta sólo a partir del ETD.

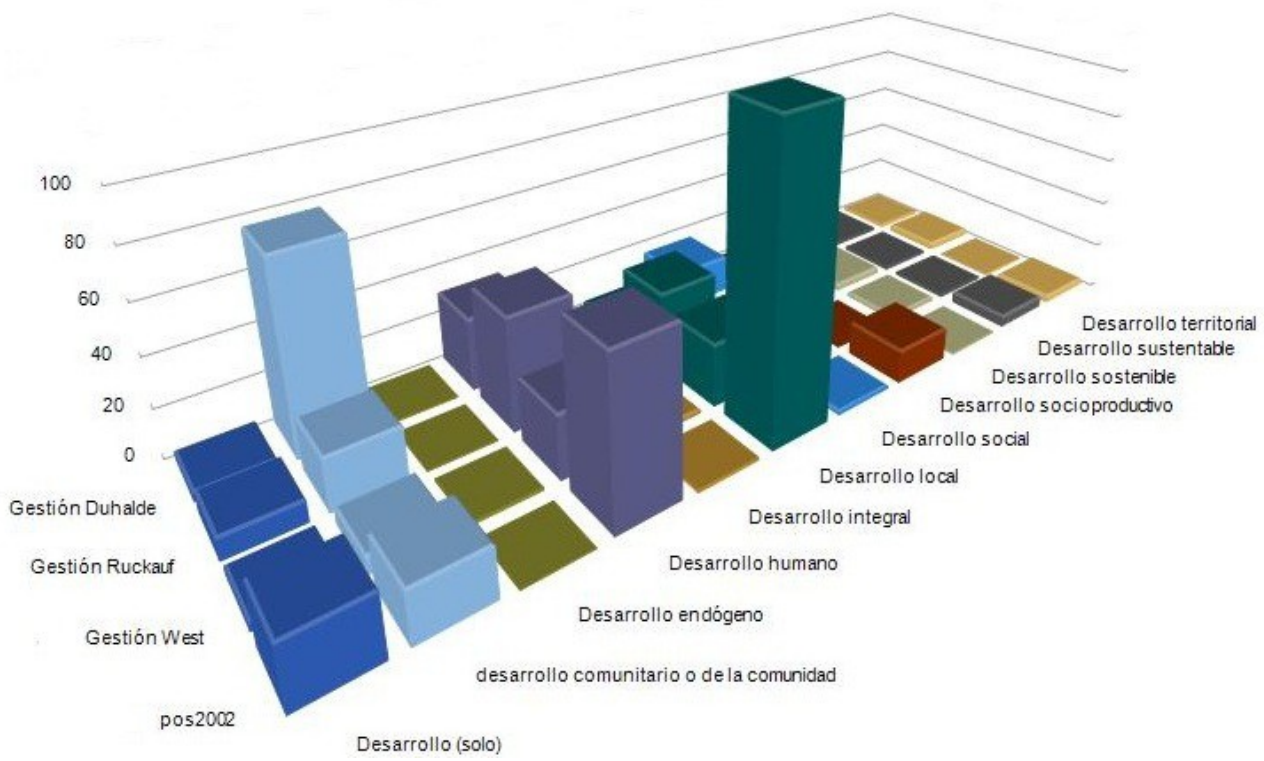


Ilustración 9: Nociones de Desarrollo en los documentos de las diferentes gestiones de organismos provinciales (cantidad de pasajes)

desarrollo, tal como aparecen en los documentos de los programas. Pero éstos no se limitan a a nombrarlo y definirlo en términos generales sino que también ofrecen instrucciones precisas sobre cómo alcanzarlo, mediante qué procedimientos, métodos, técnicas e instrumentos. Todo ello constituye un *saber-hacer* para operar sobre las personas, los territorios y aspectos de la realidad social para transformarlos. ¿Ha permanecido invariable este saber a lo largo del período de estudio?. ¿Es posible reconocer discontinuidades?. Para responder a esta pregunta la sección siguiente examina los modelos de intervención de los programas provinciales descritos en el capítulo 5, agrupados por períodos o gestiones sucesivas.

Tabla 4: Nociones de Desarrollo en los documentos de las diferentes gestiones de organismos provinciales (cantidad de pasajes)

	Gestión Duhalde	**Gestión Ruckauf**	**G. West (MDHyT)**	**MDH**
Desarrollo de la Comunidad	77	21	7	20
Desarrollo Humano	30	46	25	66
Desarrollo Social	16	2	3	2
Desarrollo (solo)	4	9	4	24
Desarrollo Local	3	32	26	122
Desarrollo Integral	2	2	2	1
Desarrollo Sostenible	1	3	2	0
Desarrollo Sustentable	1	1	1	5
Desarrollo Territorial	1	3	0	3
Desarrollo Socioproductivo	0	0	0	14

7.2.2. Los modelos de intervención de los organismos provinciales

En este apartado se describen los modelos de intervención de las sucesivas gestiones de los organismos provinciales considerados, del mismo modo que se analizaron antes en los organismos internacionales, con el fin de identificar cambios y continuidades entre las sucesivas gestiones y posteriormente buscar semejanzas y diferencias entre ambos grupos de organismos.

7.2.2.1. Gestión Duhalde

La primera expresión sistemática de objetivos, estrategias y tecnologías postulada como válida para todos los programas, se encuentra en diversos documentos del CPFyDH[47] producidos durante la gestión Duhalde, que presentan lo que estos denominan el "Modelo de Gerenciamiento Social de la Provincia de Buenos Aires", inspirado explícitamente en los trabajos del Dr. Bernardo Kliksberg y el INDES-BID sobre diseño y gestión de políticas sociales.

En dichos documentos el modelo de *gerenciamiento social* se presenta como un nuevo paradigma, o estilo de llevar adelante las políticas y programas sociales, por contraste con un estilo viejo o tradicional al que se caracteriza como burocrático, asistencialista, verticalista y no participativo, puesto que trata a los destinatarios de los programas sociales como “beneficiarios“ o receptores pasivos. Las características del nuevo modelo, según los mencionados documentos son:

1. Persigue los “fines” del Desarrollo Humano, Desarrollo Social, *justicia social* y *calidad de vida* a través de los siguientes “objetivos”*:*
   - "Construir y consolidar la red de organización comunitaria".
   - "Fomentar la participación y el rol gerencial de las organizaciones intermedias de la comunidad a nivel local, barrial y distrital y promover la construcción de nuevos grupos locales de acción comunitaria".
   - "Participación activa de la comunidad y de los beneficiarios de los programas sociales en la detección y solución de sus propios problemas"
2. Se vale para lograr lo anterior, de las siguientes “opciones metodológicas”*:*
   - "Generar participación de la gente en las acciones y proyectos"
   - Promoción de la *organización comunitaria*: Conformar *redes* sociales "de cooperación y articulación" entre los "actores institucionales que conviven en la comunidad", "organizaciones no gubernamentales e intermedias".
   - Trabajo interinstitucional en red a nivel provincial, regional y distrital.
   - "Rápida y efectiva asistencia a situaciones de emergencia y riesgo social".
   - "Focalización de los programas sociales".
   - *Capacitación* y *promoción* para la *autosustentabilidad* laboral-productiva.

En esta formulación se identifican como principios rectores del modelo de intervención del CPFyDH: *organización comunitaria, construcción de redes, participación, autonomía, autogestión, sujeto activo, asistencia a la emergencia, gerencia social, sustentabilidad, asociativismo, descentralización, tercerización, focalización, integralidad, promoción, solidaridad, flexibilidad y empoderamiento*.

47 CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (1995). *Hacia la organización comunitaria*. La Plata. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.
CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (1997). *La Política Social.* La Plata. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.
CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (s/f). *Modelo de Gerenciamiento Social de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.
CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (s/f). *Programas. Modelo de Gerenciamiento Social de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata. Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

El análisis del conjunto de documentos del CPM y CPFyDH permitió identificar componentes adicionales del modelo de intervención de esta gestión. Cada uno de ellos constituyó un tema o categoría de análisis. La Tabla 5 (abajo) muestra la presencia de cada uno de tales temas en los documentos del CPFyDH correspondientes a la gestión Duhalde, según la cantidad de pasajes que los abordan. A continuación se expone el contenido de las principales categorías ilustrándolas con algunas citas.

Los documentos destacan reiteradamente la promoción de la **participación** y de la **organización comunitaria**, entendida como una *red*. La participación se presenta como un medio para lograr la organización comunitaria pero ambas se consideran también fines en sí mismos y medios para el logro de una mejor *calidad de vida*, un mayor Desarrollo Social y Humano y mayor *justicia social*. La comunidad es entendida como un conjunto de *redes* solidarias constituidas por individuos y por distinto tipo de ONG y "organizaciones intermedias" o de la sociedad civil y tiene un rol y responsabilidad central en la resolución de sus propios problemas (*autogestión o autonomía*). El rol del Estado es promover, apoyar, capacitar y acompañar a la *organización comunitaria* (*subsidiariedad*), y asistir de manera focalizada (*focalización*) sólo a los grupos “menos favorecidos" que se encuentran en situaciones de emergencia y riesgo social (*minimalismo*).

Tabla 5: Componentes de los modelos de intervención presentes en los documentos correspondientes a la gestión Duhalde del CPM y CPFyDH, presentados por tipo de dispositivo (cantidad de pasajes)

Tipo	Componentes	Pasajes
EI	Organización	131
EI	Participación	83
EI	Promoción	28
EI	Protagonismo	26
EI	Asistencia a la emergencia	19
EI	Compromiso	18
EI	Solidaridad	15
EI	Subsidiariedad	11
EI	Fortalecimiento	9
EI	Apoliticismo	6
EI	Flexibilidad	4
EI	Asociativismo	3
EI	Autoempleo	3
EI	Integralidad	3
EI	Autoabastecimiento	1
OE	Autonomía-Autogestión-Sujeto activo	33
OE	Sustentabilidad	9
OE	Empoderamiento	1
OE	Exclusión-inclusión social	1
OE	Integración social	1
OE	Sostenibilidad	1

Tipo	Componentes	Pasajes
TG	Planificación	23
TG	Diagnóstico participativo o comunitario	13
TG	Gerencia Social	13
TG	Descentralización	3
TG	Focalización	3
TG	Tercerización	1

La **sustentabilidad** o "autosustentabilidad" a que se hace referencia es específicamente "laboral-productiva" (*La política social,* 1997). Consiste en lograr la autonomía o la autogestión en lo concerniente a 1) las propias condiciones de vida, como en las actividades de *autoconstrucción*[48] y autogestión del hábitat, y 2) los propios medios de vida realizando una actividad productiva para el propio consumo (*autoabastecimiento*) o mediante un trabajo autónomo (no asalariado) que genere los propios ingresos (*autoempleo o generación de ingresos*). Para este fin se fomentan los proyectos o emprendimientos productivos. 012

El **apoliticismo** se entiende como la cara opuesta del clientelismo político. Se refiere a la negativa a instrumentar los programas sociales con fines político-partidarios: "no desarrollar en el ámbito de lo social acciones partidarias sino solidarias" (*Gonzalez de Duhalde, 1998*). "Con los programas del Consejo no se hace política" (ídem).

Cuando los documentos del CPFyDH hablan de **solidaridad** se refieren a las acciones: a) del voluntariado perteneciente a las ONG (lo que conecta con la tecnología de la *tercerización*), y b) las del trabajo comunitario de los propios afectados, lo que nos lleva de regreso a la *autogestión*. Las organizaciones del voluntariado se articulan entre sí y con el Estado formando *redes*, en tanto que la organización de los afectados para la resolución de sus propios problemas es la *organización comunitaria*. La *participación* en organizaciones comunitarias produce el *empoderamiento* de los participantes, lo que los convierte en *sujetos activos*, dueños de su propio destino. Como puede apreciarse las relaciones entre los distintos componentes del modelo son muy estrechas.

Tercerización es la tecnología de gestión que consiste en "fomentar la participación y el rol gerencial de las organizaciones intermedias" de la comunidad (*Modelo de Gerenciamiento social de la Provincia de Buenos Aires*) para que organizaciones de la sociedad civil actúen como efectores de programas sociales estatales. Es una de las formas indicadas de *descentralización* de la política social y se dice que produce "nuevos modos de vinculación entre el Estado y la Sociedad Civil" (ídem), puesto que se da una redistribución de tareas y nuevos roles para ambos términos de dicha relación.

Asistencia(lismo), burocratismo y clientelismo son tres estrategias *negativas*, en el sentido de que son siempre mencionadas para cuestionarlas y distanciarse de ellas. Aunque fueron consideradas para la codificación junto a otras estrategias, no se presentan en los cuadros que acompañan este capítulo debido a que no representan estrategias asumidas como propias por las gestiones, programas y entrevistados. En relación a la primera de ellas, lo que sí se reivindica como estrategia propia es la *asistencia a la emergencia* o urgencia. Virtualmente no se habla de la emergencia sin hacer referencia a la necesidad de asistirla. Todos los pasajes que

48 Durante la gestión Duhalde en el CPM y el CPFyDH existió un Programa de Autoconstrucción. Uno de los entrevistados, quien también trabajó en dicho programa, lo categorizó como un programa de promoción de emprendimientos productivos, basándose en el hecho de que la vivienda es una mercancía y que dicho programa funcionaba mediante el sistema conocido como ATEPAM (Asistencia Técnica, Esfuerzo Propio y Ayuda Mutua). Mediante este sistema, cuyos inicios en la Argentina se remontan a los gobiernos desarrollistas de las décadas del cincuenta y sesenta, un grupo de unidades domésticas construyen (producen) sus propias viviendas en forma asociada, aun cuando dicha asociación no se formalice en la constitución de una cooperativa de vivienda. Desde este punto de vista la llamada *autoconstrucción* es un caso particular de producción de bienes para el autoabastecimiento, como ocurre con las huertas familiares y comunitarias.

hablan de la asistencia enfatizan la necesidad de "superarla" o "trascenderla" y/o califican como "asistencialista" su práctica en forma exclusiva.

La asistencia se reconoce como una práctica necesaria en el corto plazo en situaciones de emergencia, pero se resalta que siempre debe ir acompañada de acciones promocionales con efectos a largo plazo y duraderos. Limitarse en forma exclusiva a las acciones asistenciales favorece la pasividad de los asistidos y por ende fomenta su dependencia en el marco de relaciones clientelares. Por el contrario, el recurso a acciones promocionales, orientadas a impulsar la *participación* y *organización* de los asistidos, con una perspectiva de mediano o largo plazo, incluso en situaciones de emergencia y en simultáneo con acciones asistenciales fomenta la *autonomía*, la *responsabilización* y una actitud *activa* en los destinatarios de las acciones. Entonces se habla simplemente de una necesaria asistencia, no de asistencialismo.

Algunas estrategias de intervención fueron clasificadas como *económicas* porque se refieren a diferentes formas de producir y reproducir la vida, sus medios y condiciones. De este conjunto están presentes en los documentos de la gestión Duhalde el *asociativismo,* el *autoempleo* y el *autoabastecimiento* (habitualmente designado como “autoproducción de alimentos”). Estas estrategias se vinculan directamente a los objetivos estratégicos de *sustentabilidad* y *autonomía-autogestión-sujeto activo* y tienen como objetos de intervención a la *desocupación*, la *pobreza* y la *calidad de vida*.

Lo expuesto hasta aquí permite apreciar que los elementos que conforman el *modelo de gerenciamiento social* del CPFyDH están estrechamente relacionados, de manera tal que se implican y complementan entre sí. Constituyen un conjunto tecnologías para el gobierno de sí y de los otros (Foucault, 2011) que, articuladas en una densa red conforman el dispositivo de gubernamentalidad (Foucault, 2007, 92) que aquí se ha denominado *modelo de intervención,* verdadera *oikonomía* del desempleo y la pobreza.

7.2.2.2. Gestión Ruckauf

La gestión Ruckauf no fue tan prolífica en la elaboración de documentos generales sobre su modelo de intervención. El único que se puede mencionar es la conferencia que el lic. José Luis Coraggio ofreció el 16 de junio de 2000 en la sede del CPFyDH para el personal y autoridades, en el marco de un ciclo que se denominó *Coloquios 2000* y que fue publicada por el organismo con el título "Los pobres, responsabilidad de todos".[49]

Si bien el lic. Coraggio recién en 2002 se desempeñó como asesor del organismo, cuando éste se denominaba Ministerio de Trabajo y Desarrollo Humano, la mencionada conferencia se ha analizado como un documento oficial que describe la orientación general de la política social del CPFyDH durante la gestión Ruckauf debido a que la misma fue organizada por sus autoridades, estuvo dirigida a todo el personal y posteriormente fue publicada y distribuida a los trabajadores del organismo como guía para sus intervenciones.

La publicación incluye además, a modo de prólogo, las palabras de bienvenida con las que la Secretaria Ejecutiva Lic. Adriana Maldonado abrió el evento, y las palabras de cierre que pronunció el titular del área de capacitación y responsable directo de la organización de la conferencia, Prof. Juan María Helion. En su alocución el Prof. Helion hizo referencia a una comunidad de pensamiento entre el personal del organismo y el Lic. Coraggio e instó a los presentes a hacer suyos todo lo expresado por el conferencista:

> Una conclusión de nuestro encuentro de hoy, es desafiarnos mutuamente a aplicar, hacia adentro del Consejo, toda estas respuestas. […].
>
> Todos los que estamos en esta sala veníamos planteándonos, de un modo u otro, estas perspectivas. Lo que José Luis ha hecho es tomar, sistematizar y devolver de alguna manera, muchas intuiciones, muchas búsquedas inconexas. […] El desafío sutil que nos deja José Luis es que tratemos de olvidarnos progresivamente de él, en el sentido ideal del término, y seamos capaces de incorporar su propuesta como metodología y pensamiento propio […] (J. M. Helion

49 Además de este documento general se cuenta con los documentos específicos del PRODEL y del PUEBLO.

en Coraggio, 2000).

La presentación del modelo de intervención del CPFyDH durante la gestión Ruckauf se basa entonces primariamente en este documento y complementariamente en los documentos de los dos programas aquí analizados que corresponden a dicha gestión: el PRODEL y el PUEBLO (véase la Tabla 6 a continuación). En la conferencia de Coraggio se mencionan varias de las estrategias descritas para la gestión Duhalde pero para criticarlas. Así ocurre con la *participación*, la *eficiencia*, la *focalizacíón* y la *gerencia social*. A pesar de que comparte con esta última, sus críticas al burocratismo, al asistencialismo y al clientelismo, como estrategias características del "viejo modelo burocrático" y del Estado Benefactor, el conferencista considera que la *gerencia social* no logra superarlas.

Las estrategias presentes tanto en la conferencia de Coraggio (2000) como en los programas PRODEL y el PUEBLO son: *asociativismo, participación, integralidad, asistencia y asistencialismo, y sinergia*. Los programas además impulsan también la *gestión asociada, la promoción y las redes*, estrategias que no se mencionan en la conferencia.

Tabla 6: Componentes de los modelos de intervención presentes en los documentos de la gestión Ruckauf, por tipo de dispositivo, en orden descendente (cantidad de pasajes codificados)

Tipo	Componentes	Ruckauf
EI	Organización	66
EI	Asociativismo	30
EI	Participación	28
EI	Fortalecimiento	22
EI	Promoción	21
EI	Compromiso	10
EI	Empleabilidad	10
EI	Protagonismo	10
EI	Asistencia a la emergencia	9
EI	Integralidad	8
EI	Eficiencia	6
EI	Solidaridad	5
EI	Autoabastecimiento	4
EI	Trueque	4
EI	Autoempleo	3
EI	Democratización de la vida social	2
EI	Subsistencia	2
EI	Cuentapropismo	1
EI	Flexibilidad	1
OE	Autonomía-Autogestión-Sujeto activo	11
OE	Sinergia	10
OE	Sustentabilidad	7
OE	Exclusión-inclusión social	5
OE	Empoderamiento	4

Tipo	Componentes	Ruckauf
OE	Integración social	3
OE	Sostenibilidad	3
OE	Equidad	1
TG	Gestión asociada	49
TG	Planificación	30
TG	Gerencia Social	9
TG	Descentralización	8
TG	Focalización	7
TG	Tercerización	2
TG	Diagnóstico participativo o comunitario	1

Sólo el PRODEL menciona la *organización comunitaria, autonomía-autogestión-sujeto activo, descentralización, sustentabilidad, empoderamiento y equidad*. Todas ellas, salvo las dos últimas se encontraban presentes en el modelo de intervención de la gestión anterior, y puede considerarse al *empoderamiento* vinculado con la estrategia que se ha denominado *autonomía-autogestión-sujeto activo*. Estos son puntos de continuidad, al igual que las estrategias comunes a ambos, de las cuales sólo la sinergia no es mencionada por la gestión anterior.

Exclusivas del PUEBLO son la *organización popular*, la *asistencia a la emergencia y la urgencia*, la crítica al *burocratismo*, la *flexibilidad* y la *focalización*. Todas presentes en los documentos generales o de programas de la gestión Duhalde. La novedad está dada en el PRODEL por el *empoderamiento* y la *equidad*, dos temas de presencia habitual en los documentos de los organismos internacionales, como se verá más adelante, probablemente aportados por la directora de este programa, con experiencia en dichos organismos.

En el programa PUEBLO, por otra parte, la novedad está en el calificativo “popular” en relación con la estrategia de *organización*, que es la de mayor presencia junto con la tecnología de *gestión asociada* (ver Tabla 6). De hecho esta estrategia aparece en el nombre mismo del programa: *Programa Unificado de Estrategias Bonaerenses para la Organización.*[50] De modo que aunque el tema de la organización está presente en este programa tanto como en los documentos del CPFyDH correspondientes a la gestión Duhalde, en los últimos se promueve la organización *comunitaria* antes que la *popular.*

La diferencia terminológica no es menor, pues responde a una fuente conceptual diferente en cada caso. Mientras que la organización comunitaria se vincula con el enfoque técnico del Desarrollo de la Comunidad que impulsó la OEA en las décadas del cincuenta y sesenta, el de la organización popular, en el caso particular del PUEBLO, se vincula con los instrumentos organizativos que tuvo el primer PAIS, durante las gestiones de West y Jorge en el MAS y el MSyAS (ver secciones 4.3 y 5.2.). Esta vinculación es comprensible si se considera que las cuatro personas que intervinieron en el diseño del PUEBLO, incluida la Lic. Jorge, habían trabajado en el PAIS.

Pasando a la descripción pormenorizada de los componentes, según Coraggio (2000, 24) el **asistencialismo** consiste en "redistribuir recursos para asistir a la gente golpeada por la crisis prolongada". Pero esta estrategia resulta insostenible económica y políticamente, porque el volumen de recursos que harían falta para satisfacer las necesidades básicas de todas las personas que requieren ser asistidas en medio de la crisis es de tal magnitud que pondría en riesgo los equilibrios macroeconómicos que el modelo económico pretende mantener.

El asistencialismo fue practicable en la época en que surgió, cuando había pleno empleo y el volumen de la asistencia requerida era mucho menor. Entonces los casos que requerían

50 Cabe destacar que a la sigla “PUEBLO” no se llegó por casualidad, sino que fue resultado de una búsqueda esmerada (Inf35).

asistencia eran pocos, restringiéndose a situaciones de emergencia marginales y transitorias. Actualmente esas situaciones son permanentes y afectan a un tercio de la sociedad. "No podemos vivir como inundados durante 20 años" (Coraggio, 2000, 21). "La cuestión social no puede ser atendida con programas pensados como si fueran de emergencia, para hoy o mañana. Porque emergencia hay pero es una emergencia permanente, profunda y duradera" (Coraggio, 2000, 22). Para el PRODEL el *asistencialismo* es una estrategia rechazada, por pertenecer a un "viejo estilo de políticas sociales" que "perpetúan el ciclo de pobreza sin perspectiva de desarrollo para las comunidades" (*Manual de procedimientos*).

Los documentos del PUEBLO le dedican bastante espacio al tema de la *asistencia a la emergencia* (ver Tabla 7). Ya se explicó antes (ver sección 5.8.1) que este programa surgió en el pico de la crisis de comienzos de siglo para dar respuesta a la grave emergencia social. Se propuso atenderla mediante una intervención integral y unificada de los distintos programas y organismos provinciales buscando al mismo tiempo la potenciación u optimización de dicha intervención mediante la promoción de la *organización popular*, estrategia en la que se depositaba la esperanza de poder trascender el corto plazo de la emergencia.[51]

Tabla 7: Diez palabras más frecuentes en los documentos del programa PUEBLO, de tres letras o más, una vez agrupadas las variantes (que se indican entre paréntesis) y eliminadas las palabras poco significativas (como "etc."). Ordenadas por frecuencia y porcentaje ponderado decrecientes.

Palabra	Frec.	Porcentaje ponderado (%)
1. programa(s)	66	2,08
2. proyecto(s)	45	1,41
3. social(es)	45	1,41
4. emergencia	35	1,10
5. trabajo	34	1,07
6. familia(s)(ar)	28	0,88
7. organización(es)	28	0,88
8. distrito(al)(ales)	24	0,75
9. desarrollo	23	0,72
10. mesa(s)	23	0,72

> Esta propuesta de "emergencia" tiene una doble intencionalidad: por un lado se trata de una política que reaccione con rapidez ante las situaciones de urgencia surgidas de la crisis, y por otro, de dejar consolidadas estructuras de organización popular que viabilizen [sic] proyectos y acciones promocionales superadoras de lo meramente asistencial y generadoras de procesos de inclusión social […].
>
> El Programa sostiene la necesidad de la organización popular como origen y sostén de las posibles salidas ante la crisis. (*PUEBLO. MO*).

Tal intervención integral de los distintos organismos y programas y su articulación con la participación de las organizaciones populares es lo que se denomina **sinergia**. La **flexibilidad** es lo contrario del burocratismo y resulta un imperativo impuesto por la misma emergencia: “debemos evitar las operatorias cerradas, lentas o excesivamente normatizadas” (*PUEBLO. MO*).

Coraggio es crítico también del **gerenciamiento social** y del uso que éste hace de la *participación*, como la obligación de los pobres a pagar con trabajo voluntario los servicios que reciben. Acepta la necesidad de buscar mayor **eficiencia** en lo que se hace, pero considera que el uso eficiente de los recursos no basta para resolver la crisis mientras el modelo económico

51 El recurso simultáneo a la asistencia en la emergencia y a la organización como estrategia promocional ya estaba presente en el modelo de intervención de la gestión Duhalde, como se vio en el apartado anterior.

continúe generando pobreza. Por otra parte, la supuesta eficiencia del gerenciamiento social no es tal si se computa el costo del trabajo voluntario. Por estos motivos al referirse a esa tecnología no la llama “gerencia social eficiente” (Kliksberg, 1995) sino “gerencia social eficientista”.

El PUEBLO habla, en cambio, de **gestión asociada** como una forma de institucionalizar la *participación* de las organizaciones populares, mediante la constitución de “mesas” (de gestión) barrial, distrital, municipal y provincial, en forma conjunta con los correspondientes niveles del Estado (ver sección 5.8.2) análogas en su constitución a los CAL y CAM que impulsó el PAIS, en aquella otra emergencia de 1989, con fines primariamente alimentarios, pero con aspiraciones de trascender esa función.

Para el PRODEL la gestión asociada "tiene que ver con la participación de las organizaciones sociales y políticas y con la apertura de espacios en los gobiernos locales para que el pueblo ejerza formas de democracia directa" (*Basco y Foti, FECOSUD*) (*democratización* y *participación*)[52]. Para las autoras del documento recién citado la "nueva institucionalidad" que requiere el Desarrollo Local permite "una mayor corresponsabilidad" de parte de los destinatarios de los subsidios y de los integrantes del CLES (*autonomía-autogestión, responsabilización*). La gestión asociada se operativiza mediante la incorporación de las organizaciones sociales preexistentes a las “mesas distritales”, los Comités Técnicos de Proyecto (CTP), los Consejos de Desarrollo Local o los CLES y mediante la firma de un convenio-marco (instrumento administrativo) redactado por el PRODEL. La principal función de estas instancias organizativas es la de formular un plan de Desarrollo Local.

Coraggio es crítico, además, de la **tercerización** o **descentralización** de funciones estatales en ONG, porque ello da lugar a la filantropía y el **voluntariado**, a los que considera maneras apenas menos costosas de hacer *asistencialismo*. Por otra parte, una *participación* y *descentralización* verdadera y efectiva, no es deseada por el sistema si no está “mediatizada por punteros políticos acumuladores de votos a cambio de favores” (*clientelismo*). Ambos son valores históricos de las corrientes progresistas que están siendo instrumentados como forma de bajar el gasto público. La *descentralización* es también una de las tecnologías de gestión con la que el PRODEL esperaba lograr mayor participación y protagonismo de los destinatarios, al trasladar la gestión de las políticas sociales al nivel municipal (*Manual de procedimientos*). Vinculada a la gestión asociada, también se esperaba que sirviera para alcanzar mayor corresponsabilidad de parte de la sociedad civil (*Diapos1*) y "la democratización de la vida social".

Para el conferencista la **autonomía** y la **autogestión** han sido igualmente desvirtuadas. El trabajo "voluntario" de producir y gestionar los servicios públicos para el uso propio no es en realidad "voluntario" porque viene impuesto como condición para poder acceder a dichos servicios. Tampoco puede considerarse autónomo, porque es dependiente de recursos y decisiones que se toman en otro lado.

El PRODEL consideraba como una de sus fortalezas su "capacidad de promover la organización y el protagonismo de la comunidad al grado de alcanzar una mayor autonomía y autogestión en la toma de decisiones para mejorar su calidad de vida" (*PRODEL Informe para BID*). La independencia respecto del Consejo y la organización autogestionaria eran dos de las metas que perseguía el subprograma de reconversión de las cooperativas creadas por el Manos Bonaerenses (*Manual de procedimientos*). El objetivo estratégico de la *autonomía-autogestión-sujeto activo* se vincula estrechamente con las estrategias del *protagonismo, participación* y *fortalecimiento* de capacidades y con instrumentos como la *capacitación* y el *microcrédito*, "como modo de poner a su alcance medios productivos" (*PRODEL - Qué es el DL*).

"Promover el **empoderamiento** de la comunidad" es un objetivo estratégico importante en la última etapa de un proceso de desarrollo local (*PRODEL . Qué es el DL*). En su conferencia también Coraggio se manifestó a favor de la búsqueda del "empoderamiento de los sectores populares" (Coraggio, 2000, 104). Pero éste, como la autonomía, no se alcanza con cualquier forma de *participación*. Importa la manera en que se descentraliza y se participa. Se aceptan la

52 La "democracia directa" de la gestión asociada se limitaba a la administración de los proyectos por parte de los mencionados instrumentos organizativos, y no era tan amplia como para permitir que éstos se fijaran su propio reglamento de funcionamiento, ya que el mismo estaba pautado por el CPFyDH.

filosofía y los valores morales del EDH del PNUD, pero se considera que cuando éstos se traducen en políticas, terminan reproduciendo el *asistencialismo*, porque se limitan a elevar los pocos y simples indicadores que conforman el Índice de Desarrollo Humano (IDH).

El **asociativismo** es considerado una estrategia posible entre otras, pero no en forma excluyente debido a que tiene limitaciones. Se promueven emprendimientos asociativos desde la economía social y la economía de la solidaridad (cristiana). Coraggio no descarta la solidaridad cristiana voluntaria de pensar en el prójimo antes que en uno mismo, pero prefiere la solidaridad de tipo orgánico, objetiva, propia de todo sistema complejo en el que existe una relación estructural entre sus componentes.

El PRODEL también impulsaba de varias maneras el asociativismo como estrategia de superación de la pobreza. Las empresas asociativas son parte del "capital social económico" (Foti Laxalde y Caracciolo, 2004a), que incluye a "las federaciones de cooperativas de trabajo, los movimientos sociales de desocupados ("piqueteros") y de empresas (en quiebra) recuperadas por sus trabajadores" (Foti Laxalde y Caracciolo Basco, 2004b). El PRODEL brindaba *capacitación* en "gestión empresarial asociativa" (cooperativa) a sus beneficiarios (Foti Laxalde y Caracciolo Basco, 2004a). Pero en sus documentos, el asociativismo también se refiere a la articulación entre los proyectos "ya que difícilmente sobrevivirían aislados" (*PRODEL Qué es el DL*).

El asociativismo está vinculado a la estrategia de conformación de **redes** "de vinculación productiva y de comercialización" (*Manual de procedimientos 2001*). Junto con la *organización comunitaria* es una de las estrategias que continúa desde la gestión Duhalde. Según el diagnóstico de los responsables del PRODEL, las políticas recesivas que se habían aplicado en la Provincia en los años previos acentuaron "la desintegración de redes sociales".[53] Esta estrategia es considerada de "integración y fortalecimiento del capital social" y se la contrapone a las "viejas políticas asistenciales" como alternativas excluyentes (*Informe para el BID*). La desarticulación de sus redes sociales era una de las características definitorias de la población destinataria del PRODEL (ídem), mientras que "la sustentabilidad del Programa está dada a partir de la conformación de redes que consolidan los procesos autogestivos de la comunidad" (*Manual de procedimientos 2001*).

La **integralidad** "en el abordaje de las problemáticas de la comunidad" era uno de los cinco "criterios o estrategias" básicas de gestión del PRODEL, junto a la gestión asociada, la descentralización, la sustentabilidad y la equidad[54] (*Diapos 1* y *Manual de procedimientos*). Coraggio apoya la *integralidad* en la intervención, motivo por el cual cuestiona la fragmentación a la que conduce la *focalización*. La intervención integral no consiste sólo en ofrecer un paquete de productos que contemple varias dimensiones (capacitación, crédito, información, etc.) sino también en trabajar con las unidades económicas reales y no con categorías analíticas que recortan arbitrariamente fragmentos de aquellas. Una intervención integral debe trabajar con unidades domésticas y no con individuos; con familias y no con jóvenes desocupados de 18 a 24 años o con jefas de hogar con más de 3 hijos menores a cargo. La integralidad significa totalidad "productiva, social y también política".

La **focalización**, en cambio, significa fragmentación y atomización, y además institucionaliza y estigmatiza la pobreza. La palabra preferida y de uso exclusivo de este enfoque es **sinergia**: "hay que trabajar de manera sinérgica sobre conjuntos complejos" (Coraggio, 2000, 86) como totalidades orgánicas naturales.

> […] si no trabajo con sociedades completas, si no trabajo con sociedades locales, si no trabajo con comunidades, con conjuntos orgánicos, no puedo promover el desarrollo y termino reproduciendo la dependencia de la ayuda exterior, del Estado, de la Fundación, de la ONG (Coraggio, 2000, 89).

La *focalización* es aceptada en el PUEBLO, pero existe una búsqueda de categorías más abarcadoras, en sintonía con el propósito de la intervención integral, rechazando la multiplicación de las categorías de beneficiarios.

53 Los documentos de la gestión Duhalde señalaban a las políticas del gobierno militar y al terrorismo de Estado como responsables de la desarticulación de las redes sociales.

54 La equidad era definida como la "eficacia en la distribución y recupero de los recursos para la comunidad" (*Diapos 1* y *Manual de procedimientos*).

La **promoción** era una estrategia de mediano y largo plazo, para el PRODEL, opuesta a la estrategia de corto plazo del "modelo asistencial". Se buscaba una promoción "integral" (*Manual de procedimientos*) y "diferente", basada en los "tres conceptos claves" de *gestión asociada*, *descentralización* y **sustentabilidad** (*Manual de procedimientos*). Esta última es definida como "redes que consolidan los procesos autogestivos de la sociedad" (*Diapos 1*). En el texto de la Conferencia la *sustentabilidad* es otro de los valores aceptados con reservas pues si bien el mercado es necesario y no es fácil prescindir completamente de él en términos prácticos, no es el mejor distribuidor de bienes y promueve valores sociales incompatibles con los que propone el disertante.

Las unidades económicas de carácter alternativo que se generen con el apoyo de la intervención del CPFyDH tendrán que convivir con el mercado y ser lo suficientemente competitivas como para poder subsistir por sus propios medios. Pero para lograrlo sin convertirse en típicas unidades económicas capitalistas requieren de algún tipo de subsidio inicial y de la existencia de "cuasimercados [...] de promoción de estos emprendimientos populares" (Coraggio, 2000, 58) integrados por el Estado y ONG.

La estrategia organizativa del PRODEL era la **organización comunitaria**. El objetivo de este programa era "constituirse en un mecanismo de apoyo a iniciativas de desarrollo^{oo} local, promoviendo la participación, organización y protagonismo de las mismas comunidades en la resolución de sus necesidades". (*Diapos1 y Manual de Procedimientos*).[55] El Subprograma de Emprendimientos Comunitarios tenía como objetivos: “La promoción y fortalecimiento de la organización comunitaria” (*Manual de Procedimientos – 2001*) y “La generación, mejoramiento y/o ampliación de servicios brindados por las organizaciones de la comunidad" (*Informe para el BID*). La *organización comunitaria* y el *protagonismo* se perseguían con el fin de lograr "una mayor autonomía y autogestión" en la búsqueda de una mejor calidad de vida (ídem).

El documento PRODEL *Qué es el DL*, postula que las ideas centrales de este programa son consistentes con los postulados del enfoque de Desarrollo Humano del PNUD, el cual entiende a la **participación** como la ampliación de las *oportunidades* de todos para ejercer el autogobierno. La *participación* a la que se refieren los documentos el PRODEL es la de sus destinatarios "en los procesos decisorios que determinan las condiciones en que se desarrollan sus vidas y que modelan los escenarios de sus actividades" (*PRODEL Mesas distritales*). Concretamente, se trataba que integraran las instancias de *gestión asociada* antes mencionadas (*PRODEL Mesas distritales*).

Como puede verse, son más los puntos de continuidad que de ruptura entre las gestiones Duhalde y Ruckauf. Tan sólo en lo que respecta a la conferencia de J.L. Coraggio algunas de las estrategias y valores del modelo de intervención del CPFyDH de la gestión Ruckauf coinciden con las de la gestión Duhalde, aunque son entendidos de otro modo. No se descarta la *eficiencia* sino su desviación como “eficientismo”. Se propicia *otra* solidaridad, una solidaridad orgánica y sistémica de los productores y no una que no se confunda con el asistencialismo implementado a través del trabajo filantrópico voluntario no remunerado. Se propicia otra descentralización, una que signifique un efectivo autogobierno popular y no la tercerización de responsabilidades del Estado en las ONG.

Se propicia otra participación, autonomía y autogestión, la de un efectivo autogobierno en base a decisiones soberanas tomadas con libertad, orientadas por un proyecto propio y no el autoabastecimiento de servicios comunitarios impuesto por terceros según planes predeterminados y dependiente de recursos sobre los que no se tiene control. Finalmente, se propicia un Desarrollo Humano acorde con la propuesta conceptual del PNUD y no uno que se limite a la buscar la mejora de los índices. Se acepta la sustentabilidad pero con reservas, ya que se la considera posible sólo si se generan cuasimercados de promoción de emprendimientos populares. En síntesis, no hay diferencias conceptuales o nominales en los objetivos y estrategias, pero sí en la manera de instrumentarlos.

---

55 Nótese la mención explícita de tres de las estrategias de intervención y la presencia implícita del objetivo de *autonomía-autogestión-sujeto activo*.

7.2.2.3. Gestión West (MDHyT)

Con la designación del Lic. West como Ministro de Desarrollo Humano y Trabajo, el Lic. José L. Coraggio comenzó su labor como asesor,[56] cargo que desempeñó hasta Octubre de 2002, cuando el Ministro West se alejó del organismo. El Lic. Coraggio concluyó la redacción de un documento titulado *Lineamientos generales para la promoción de nuevas iniciativas de trabajo. Estrategia para la Implementación del Programa Jefes de Hogar.* El mismo contenía las líneas estratégicas de la política social del MDHyT y se venía trabajando desde fines de 2000 bajo la coordinación de la Lic. Patricia Jorge con el título provisorio de *Plan Social Bonaerense*. Este es uno de los dos documentos que expresan el modelo de intervención del MDHyT.

El otro documento es el *Plan Estratégico* del organismo, elaborado entre septiembre y noviembre de 2002, en el marco de talleres en los que participaron todos los funcionarios que integraban lo que se denomina “la alta gerencia” (Subsecretarios, Directores Provinciales, Directores de Línea y Asesores), con la asistencia técnica del Instituto Provincial de la Administración Pública (IPAP), dependiente por entonces de la Secretaría para la Modernización del Estado, a cargo del Cdor. Florencio Randazzo.[57] La planificación estratégica es una de las tecnologías de gestión que se suman a partir de este momento al modelo de intervención del organismo. Tal como expresa el mismo documento en su primer párrafo:

> El proceso de planificación estratégica en el Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo (MDHyT) se inició durante el mes de septiembre de 2002, en el marco de la Política de Modernización de la provincia de Buenos Aires. La Secretaría para la Modernización del Estado (SME) impulsa, entre otras, la reforma en los modelos de gestión de las jurisdicciones de la Administración Pública Provincial, promoviendo la transformación de la cultura organizacional hacia un nuevo modelo de gestión: ***la gestión por resultados*** (*Plan Estratégico* del MDHyT, 1. negritas en el original).

Como se ha visto en el capítulos 3 y en la sección 7.1.2.1. Tecnologías de gestión en la gerencia social en este mismo capítulo, la gestión por resultados es otro de los nombres para la Nueva Gestión Pública, enfoque impulsado por los organismos internacionales en el marco de la segunda reforma del Estado. Sin embargo el *Plan Estratégico* tiene la particularidad de utilizar un discurso que aparenta ir a contramano de las políticas de ajuste estructural y reforma del Estado en curso.

Uno de los recursos utilizados para producir esa impresión son los epígrafes con citas tomadas de documentos clásicos del justicialismo, principalmente frases de Juan Domingo Perón y del Segundo Plan Quinquenal, de 1952. Estas citas contribuyen a insertar el documento en una tradición discursiva peronista, que habla de derechos sociales, participación política, organización popular y de un Estado benefactor en posesión de numerosos instrumentos de política para alcanzar las metas y objetivos que se propone, situación que es muy diferente a la de 2002.

El primer epígrafe es una cita de Perón, que afirma que: "En el mundo moderno ya no hay cabida digna para los países sin Plan. Planificar es asegurar un porvenir de bienestar, de felicidad, de libertad al Pueblo". La planificación a la que se refería Perón, la de los planes quinquenales, hoy es cuestionada por “normativa” y lineal, y es sensiblemente diferente de la planificación estratégica característica de la NGP que estaban llevando a cabo los participantes de los talleres que coordinó el IPAP.

La sección del *Plan Estratégico* dedicada a la gestión asociada lleva por título "Protagonismo y participación social" y está encabezada por un epígrafe compuesto por citas tomadas del Capítulo I del Segundo Plan Quinquenal (1952), titulado "Organización del Pueblo – Objetivo Fundamental". La cita se inscribe en la doctrina de la Comunidad Organizada que sólo

56 La designación oficial del Lic. Coraggio como asesor en el MDHyT fue recién a partir de julio de 2002, debido a que hasta esa fecha estaba vigente su mandato como rector de la UNGS, cargo que requiere dedicación exclusiva.

57 La redacción final del documento estuvo a cargo de una Comisión Redactora conformada por la Dra. Liliana Moiso, por la Subsecretaria de Trabajo, la Lic. Ana Gennari por la Subsecretaria de Minoridad, el Arq. Eduardo Reese y el Lic. Daniel Maidana, por la Subsecretaria de Políticas Socioeconómicas, el Lic. Mario Giménez por la Subsecretaria de Coordinación Operativa y el Sr. José Luis Barbier y la Lic. Julieta Rizzolo, por la Secretaría para la Modernización del Estado.

presenta similitudes superficiales con el principio de gestión asociada impulsado por la NGP. Las Organizaciones Libres del Pueblo de la primera no son equivalentes a las Organizaciones de la Sociedad Civil u ONG involucradas en el segundo. Pero la cita del Plan Quinquenal invita a asimilarlas. Por otra parte, la participación popular de la que hablan las citas es de carácter político y representativa, a diferencia de la restringida participación de los destinatarios de las políticas sociales en la administración de los programas que los asisten y en la autoprovisión de servicios públicos que antes el Estado garantizaba universalmente como derechos ciudadanos.

Finalmente, la ambiciosa búsqueda de "un porvenir de bienestar", "la felicidad del Pueblo y la grandeza de la Nación" (Plan Estratégico del MDHyT, 15) de la doctrina de la Comunidad Organizada, contrasta con los modestos objetivos de "administración eficiente de los recursos" de la gestión asociada y de "satisfacción de las necesidades básicas de los que menos tienen" del enfoque de desarrollo humano (ídem) que asume el *Plan Estratégico*.

Las citas de Perón contribuyen a crear una apariencia de continuidad ideológica entre la Doctrina Justicialista y el *Plan Estratégico,* a la vez que una aparente confrontación de éstos con el pensamiento que orientaba las reformas en curso, al cual el documento cuestiona por "neoliberal". El Plan asume los principales elementos de diseño de política social (objetivos estratégicos, estrategias de intervención y tecnologías de gestión) del nuevo modelo de políticas pero los presenta como derivados de la Doctrina Justicialista. Tal operación retórica contribuyó a crear una mística que permitió a los militantes oficialistas (funcionarios o trabajadores estatales) asumir el nuevo modelo de gestión como una reafirmación de sus convicciones políticas y como un avance en la resistencia a las reformas "neoliberales" en curso, cuando en realidad constituía su profundización.

El *Plan Estratégico* también construye la apariencia de continuidad recurriendo a la Doctrina Social de la Iglesia, dado que ésta es asumida por la doctrina justicialista. Lo hace poniendo como epígrafe de su sección dedicada al trabajo unas palabras del Papa Juan Pablo II tomadas de su presentación de la encíclica *Laborem exercens*.[58] y apelando a cinco de los principios de la Doctrina Social de la Iglesia:

Justicia social:

> Los lineamientos de este Plan Estratégico tienen en cuenta todas estas realidades y expresan un compromiso con su transformación en un sentido de justicia social, solidaridad, ciudadanía, derechos y crecimiento con equidad (6).
>
> Para realizar la justicia social en las diversas partes del mundo, en los distintos países, y en las relaciones entre ellos, son siempre necesarios nuevos movimientos de solidaridad de los hombres del trabajo y de solidaridad con los hombres del trabajo (17).

Solidaridad, subsidiariedad y bien común:

> Esta, para nosotros sana teoría del Estado, nos dice que tiene dos principios fundamentales: el de ***solidaridad*** (viene de soldum=consistente) que hace que todos los miembros se encuentren "soldados" entre sí, y el principio de ***subsidiariedad***, por el cual el Estado "ayuda a hacer" al que no puede solo con sus fuerzas-. Siendo el fin del Estado el logro del bien común, entendido como la felicidad del pueblo y la grandeza de la nación (15, negritas y cursivas en el original).

Destino universal de los bienes:

> […] el deber de otorgar las convenientes subvenciones indispensables para la subsistencia de los trabajadores desocupados y de sus familias. Es una obligación que brota del principio fundamental del orden moral, del principio del uso común de los bienes o del derecho a la vida y a la subsistencia (18).

A pesar de que, según ya se ha señalado, los dos documentos analizados del MDHyT no son discursivamente homogéneos, pertenecen a una misma gestión y presentan los mismos objetivos, estrategias de intervención y tecnologías de gestión (ver Tabla 8) que se presentan a continuación.

Cuando abordan directamente el modelo de gestión, ambos proponen una *nueva* gestión de carácter *asociada, integral y por resultados*. La tecnología de la **gestión asociada** está

58 La encíclica *Laborem exercens* (14/09/1981), la tercera del Papa Juan Pablo II, es una de las que constituyen la Doctrina Social de la Iglesia Católica y trata sobre la concepción del hombre y del trabajo.

vinculada a las estrategias de *protagonismo* y *participación* de organizaciones no gubernamentales en la gestión de los programas. El *Plan Estratégico* propone conformar un "Consejo Económico Social Provincial" y 134 consejos locales del mismo carácter (CLES), uno por distrito, así como "Incorporar universidades y centros de formación en procesos de capacitación laboral y asistencia técnica" (*Plan Estratégico*, 7). Estos consejos constituyen instrumentos de la gestión asociada.

El decreto Nº 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional institucionalizó los Consejos Consultivos "como dispositivos para llevar adelante la implementación descentralizada del Programa Jefe/a de Hogar desocupado" (30). El *Plan Estratégico* estableció que:

> En la provincia de Buenos Aires los Consejos Locales Económico-Sociales (CLES) son asimilables a los Consejos Consultivos en el resto del país, y constituyen un espacio público a nivel local con amplia participación de las organizaciones de la sociedad civil (*Plan Estratégico*, 31).

Tabla 8: Componentes de los modelos de intervención en los documentos del MDHyT, por tipo de dispositivo (cantidad de pasajes codificados).

Tipo	Componentes	MDHyT
EI	Participación	19
EI	Organización	15
EI	Integralidad	10
EI	Solidaridad	10
EI	Protagonismo	8
EI	Asistencia a la emergencia	7
EI	Asociativismo	6
EI	Empleabilidad	6
EI	Asistencia(lismo)	5
EI	Compromiso	4
EI	Autoabastecimiento	3
EI	Promoción	3
EI	Eficiencia	2
EI	Clientelismo	1
EI	Autoempleo	1
EI	Flexibilidad	1
EI	Fortalecimiento	1
OE	Autonomía-Autogestión-Sujeto activo	14
OE	Integración social	6
OE	Sustentabilidad	3
OE	Equidad	1
OE	Exclusión-inclusión social	1
OE	Sinergia	1
OE	Sostenibilidad	1
TG	Planificación	22
TG	Gestión asociada	6

Tipo	Componentes	MDHyT
TG	Descentralización	4
TG	Nueva Gestión Pública	2

Los CLES son los "dispositivos organizacionales del MDHyT […] tienen como finalidad contribuir a la puesta en marcha del conjunto de acciones contempladas en los programas" (ídem 30). “A través de los CLES, el Ministerio promueve formas participativas de gestión y planificación estratégica a nivel local. […] para lograr un nuevo estilo de gestión y de «buen gobierno»" (ídem 31). El *Plan Estratégico* caracteriza a los CLES como "una nueva institucionalidad" y "un nuevo escenario de diálogo fecundo” (ídem 22) que introduce "un cambio en la cultura del funcionario y el empleado público" (ídem 31).

Según el otro documento del MDHyT analizado, el *Plan Bonaerense,* los CLES son "una herramienta central" en el proceso de construcción de "un sujeto colectivo articulado" que movilice los recursos de toda la sociedad con "acciones tendientes al desarrollo socialmente integrador" (*Plan Bonaerense*, 6). Ellos promueven el desarrollo local, el desarrollo de las comunidades locales, y sistemas y redes productivas. El *Plan Bonaerense* también incluye entre los dispositivos organizacionales (instrumentos) a los Equipos de Gestión del CLES, los Fondos Sociales Locales y la "red de promotores para la economía del trabajo" (*Plan Bonaerense,* 7). El documento detalla minuciosamente las funciones, ámbitos de actuación y tareas del CLES y de su equipo técnico de gestión, en concordancia con los postulados de la gestión por resultados, en lo referente a programación, capacitación, sistemas de información y gestión administrativa y contable.

Los Fondos Sociales Locales, otro de los “dispositivos organizacionales” propuestos por el *Plan Bonaerense,* se asemejan a los Fondos de Desarrollo Local (fodeles) del PRODEL. Ellos "surge[n] de la necesidad de crear mecanismos locales y ágiles para la provisión de financiamiento para insumos, capacitación y asistencia técnica para proyectos, como complemento operativo de las iniciativas de los CLES" (*Plan Bonaerense,* 9). Se propone que asuman la forma jurídica de un consorcio, constituido por el Municipio "y las entidades y organizaciones participantes del Consejo Local Económico Social" (ídem 10). Finalmente, se exponen las funciones de la red de promotores territoriales de la economía social, el último de los dispositivos organizacionales, constituido por "miembros activos de las organizaciones populares y otros agentes de la economía" (*Plan Bonaerense,* 10).

Otra característica del modelo de intervención propuesto es su **integralidad**. La gestión del MDHyT debía ser "integral y sustentable" (*Plan Estratégico*, 25-26). La política del MDHyT también declaraba tener una "dimensión socioeconómica integral" y alentaba iniciativas individuales y comunitarias locales "dentro de un marco de desarrollo integrado" (*Plan Estratégico,* 13) y expresado en la formulación de "Planes Integrados Municipales" por parte de los CLES (*Plan Bonaerense*, 8, 9, 15).

El MDHyT promovía un "nuevo estilo de gestión" o de "buen gobierno" caracterizado por su carácter participativo, el uso de la planificación estratégica, la búsqueda de la asociación de los municipios, estructuras flexibles pero "alineadas al plan", presupuesto "alineado al plan" y un énfasis en el logro de resultados antes que en los procesos. Todo ello constituye, según los documentos analizados, una "innovación institucional", "un cambio en la cultura del funcionario y el empleado público y en el imaginario social sobre el Estado" (*Plan Estratégico*, 31). Todas estas características corresponden a la "gestión por resultados" o **Nueva Gestión Pública** (NGP), como se expuso en el capítulo 3.

El MDHyT promovía formas de gestión y **planificación estratégica y participativa** a nivel local y provincial (*Plan Estratégico*, 31). Los Planes Integrados Municipales debían formularse de manera participativa (*Plan Bonaerense*, 8). Tanto los CLES como la planificación participativa se vinculan a la estrategia promoción del **protagonismo** de actores o sujetos activos locales cuya articulación debía buscarse con vistas a la constitución de la Comunidad Organizada. Precisamente en la sección del *Plan Estratégico* titulada “Protagonismo y participación” se afirma que el Estado no debe ser "un ente aislado que deba solucionar sus «propios problemas» al margen de una sociedad pasiva meramente observadora" (pag. 21). El protagonismo popular es

visto como una "apoyatura necesaria e insustituible de una política de desarrollo humano" (ídem). El trabajo solidario y el esfuerzo que las personas realizan

> día a día para mejorar la calidad de vida de sus familias es la base del protagonismo que el Estado debe encauzar potenciándolo hacia formas de organización superiores. Por su parte, la sociedad debe reafirmar su protagonismo, creciendo cuantitativa y cualitativamente en su capacidad de organización y gestión (*Plan Estratégico*, 21-22).

La *Comunidad Organizada* (variante de la estrategia de la **organización**) es el "horizonte común de trabajo justicia y dignidad" que se aspira alcanzar mediante el rescate de la solidaridad, la "libre asociación" de los bonaerenses y la "construcción de redes de acción mancomunada" (*Plan Estratégico*, 23). Una comunidad organizada conformada por la articulación de actores protagonistas entiende a éstos como **sujetos activos, autónomos** y "artífices de su propio destino". Citando al Papa Juan Pablo II se afirma que el trabajo lleva en sí mismo "el signo de la persona activa en medio de una comunidad de personas" (*Plan Estratégico*, 17). Reiterando el rol subsidiario y "catalizador" del Estado, se afirma que "el gobierno existe como instrumento para apoyar la iniciativa del individuo" asegurándole las herramientas y libertades necesarias para tener éxito en la persecución de sus propios fines y "como hacedores de su propio destino" (*Plan Estratégico*, 23).

Entre los "criterios programáticos" se incluyen los de contribuir al "desarrollo autosostenido, por oposición al mero asistencialismo", la "capacidad potencial para generar recursos propios", para "para potenciar o reactivar iniciativas autónomas" y la "reducción paulatina de la necesidad de apoyo económico estatal" de parte de los destinatarios de los programas (*Plan Estratégico*, 28, 29). El *Plan Bonaerense* también buscaba fomentar la mayor autonomía y capacidad de gestión de los Municipios y reorientar "una parte significativa de los programas de empleo hacia la inserción sustentable y autónoma" (*Plan Bonaerense*, 7).

Los talleres de integración (uno de los instrumentos recomendados para los beneficiarios del PJJHD en los Centros de Referencia) buscaban incentivar "la participación activa de los beneficiarios del Programa Jefes de Hogar en el diseño, ejecución y evaluación de proyectos" (11). Finalmente, la línea de acción sobre capacitación se encaminaba a promover "competencias orientadas al trabajo y la producción de bienes y servicios destinados a la comercialización y/o el autoconsumo" (16), estrategia de intervención económica al servicio del objetivo de autonomía.

La autonomía de los destinatarios de los programas sociales se impulsa además, mediante la exigencia del "**autoempleo"**. El "Estado activo" promoverá la creación de "emprendimientos productivos generadores de autoempleo familiar" puesto que entre las nuevas funciones del gobierno se cuentan las de "facilitar la capacitación del trabajador y de estimularlo para que saque el máximo provecho posible de su propia iniciativa y de sus oportunidades y capacidades" (*Plan Estratégico*, 20). Por otra parte, el objetivo de autonomía conlleva para los emprendimientos así generados, la exigencia de **sostenibilidad**, es decir, su capacidad para permanecer en el mercado sin depender de la continua asistencia del Estado (*Plan Bonaerense*, 6).

La promoción de la autonomía de los sujetos es contraria al **asistencialismo** y al **clientelismo**, estrategias explícitamente cuestionadas en los documentos analizados. Aunque se acepta la necesidad de brindar asistencia en las situaciones de emergencia, se considera que la asistencia por sí sola resulta insuficiente ante la magnitud de la crisis (*Plan Estratégico*, 12) y lesiva para la dignidad de los beneficiarios. El asistencialismo es rechazado en favor del "desarrollo autosostenido" del "trabajo humano, productivo, rentable y sustentable" (*Plan Estratégico*, 19 y 28). El clientelismo es igualmente criticado porque vuelve a los sujetos "disminuidos en su libertad al ser empujados a la mendicidad y la dependencia respecto de punteros políticos y burócratas «influyentes»" (*Plan Estratégico*, 5).

Otra de las estrategias económicas al servicio del objetivo de la autonomía de los sujetos es la promoción de su **empleabilidad.** La capacitación laboral y en oficios era una de las contraprestaciones posibles para los destinatarios de subsidios de desempleo (JJHD) como instrumento para incrementar su empleabilidad. En la nueva división de tareas entre Estado, mercado y comunidad "el gobierno tendrá la función de facilitar la capacitación del trabajador y de estimularlo para que saque el máximo provecho posible de su propia iniciativa y de sus oportunidades y capacidades" (*Plan Estratégico*, 19, 20). La "formación laboral básica y

capacitación para el desarrollo laboral" era una de las cuatro "líneas de acción" del *Plan Bonaerense*. Esta línea:

> Contempla la alfabetización y la finalización de los estudios formales. También promueve competencias orientadas al trabajo y la producción de bienes y servicios destinados a la comercialización y/o el autoconsumo y la integración en redes productivas y sociales que potencien el desarrollo local. Se propone asimismo la circulación de saberes y conocimientos de los propios beneficiarios (*Plan Bonaerense*, 16).

El componente específico de formación laboral incluía "Formación o re-capacitación en oficios o saberes específicos. - Capacitación sobre aptitud emprendedora - Capacitación en el puesto laboral. - Capacitación en el marco de modalidades protegidas de empleo" (ídem).

Según el *Plan Estratégico* (15) la **solidaridad** y la subsidiariedad son los dos principios básicos del "paradigma del Estado activo". La solidaridad social se refiere al **voluntariado** y complementa la acción del Estado. Debe darse “entre los hombres del trabajo y con los hombres del trabajo” y se expresa mediante "la construcción de sólidas redes de acción mancomunada" (*Plan Estratégico*, 23).

Para el *Plan Bonaerense* (17) los lazos solidarios se generarán en el marco del **asociativismo** que promueve la economía del trabajo, como los mercados solidarios. Propone un tipo de asociación económica entre las unidades productivas como forma de "incrementar su competitividad y sostenibilidad en los mercados" y también otro tipo de asociación corporativa a un nivel superior, a fin de conformar un "sistema de economía del trabajo" (6). En la misma línea, el *Plan Estratégico* (20) recomienda formas asociativas, como cooperativas, consorcios, asociaciones laborales, sociedades, etc., para gestionar las fábricas recuperadas y para sentar las bases de la constitución de nuevos "actores colectivos" de carácter político a partir de la asociación de varias de estas unidades.

Otras estrategias del modelo de intervención del MDHyT son la **flexibilidad** en la organización para garantizar el logro de la misión institucional (*Plan Estratégico*, 32) y la **eficiencia** en la implementación de los programas (p. 14) y en el uso de los recursos (*Plan Bonaerense,* 9). Entre las tecnologías se propone implementar la **descentralización** “mediante la promoción activa de los emprendimientos, redes y comunidades de consumo a través de múltiples agentes del desarrollo que operan desde las bases de la sociedad y las regiones bonaerenses” (*Plan Estratégico,* 13).

El epígrafe de la sección del *Plan Estratégico* dedicada a la descentralización es una frase de Juan Domingo Perón que reza: "Concepción centralizada, ejecución descentralizada y el hombre libre”. La cita está tomada del discurso con que el ex-presidente abrió el Congreso de Filosofía realizado en Mendoza en 1949 y que lleva por título "La comunidad organizada". Como las demás citas de Perón en este documento, tiene el valor simbólico ya señalado de aparentar que las políticas propuestas están enraizadas en la tradición política justicialista, pero la semejanza entre la descentralización a que alude el epígrafe y la que recomienda el *Plan Estratégico* es escasa.

Finalmente, encontramos los objetivos estratégicos de **integración social, equidad** (*Plan Estratégico*, 6), **inclusión** (*Plan Estratégico*, 14) y **sinergia** (*Plan Bonaerense*, 8). "Producir una sociedad más integrada y autónoma" era uno de los objetivos que se asignaba a la política pública en la situación de emergencia de 2002 (*Plan Estratégico*, 4; *Plan Bonaerense,* 7), con el fin de contrarrestar la "fuerte tendencia centrífuga que consolida la fragmentación" (*Plan Estratégico ,* 6). El gobierno provincial debía de tratar de incidir para que incluso las políticas nacionales priorizaran "la integración social y económica" (*Plan Estratégico*, 12). El desarrollo buscado debía ser asimismo "socialmente integrador, superando la concepción de la política sectorial" (*Plan Bonaerense*, 6).

Las **microfinanzas** se presentan como un instrumento apto para alcanzar los mencionados objetivos. Entre sus variantes se encuentran los Fondos Sociales Locales, propuestos como mecanismos de administración de recursos para el desarrollo local con una juridicidad diferente a la de los municipios, como la figura de consorcios (*Plan Bonaerense*, 10).

En síntesis, los documentos del MDHyT presentan una retórica diferente a los de gestiones

anteriores, más vinculada a la tradición política peronista. Sin embargo esta retórica no se presenta como alternativa sino como fuente de inspiración de las mismas políticas vistas en las gestiones anteriores. No hay diferencias importantes en las nociones de desarrollo sino apenas un predomino de la modalización Desarrollo Local seguida por la de Desarrollo Humano. En cuanto al modelo de intervención, tampoco hay diferencias notables con los de gestiones anteriores, aunque sí un reconocimiento de que sus componentes pueden implementarse de diferente manera, no siendo todas ellas igualmente válidas.

7.2.2.4. Ministerio de Desarrollo Humano

El Ministerio de Desarrollo Humano no ha producido ningún documento global sobre su modelo de intervención que se pueda tomar como fuente para el análisis. Por tal motivo dicho modelo será estudiado exclusivamente a partir de los documentos de sus programas. Ellos son Huertas Bonaerenses, Volver, Banca Social, Iniciativas para el Desarrollo Local (IDL) y El Trabajo Dignifica (ETD).[59]

Tabla 9: Componentes de los modelos de intervención en los documentos del MDH, por tipo de dispositivo (cantidad de pasajes codificados).

Tipo	Componentes	MDH
EI	Participación	23
EI	Organización	19
EI	Fortalecimiento	15
EI	Compromiso	10
EI	Autoabastecimiento	10
EI	Integralidad	9
EI	Asociativismo	7
EI	Protagonismo	3
EI	Solidaridad	3
EI	Empleabilidad	2
EI	Subsistencia	1
EI	Flexibilidad	1
OE	Integración social	22
OE	Soberanía alimentaria	10
OE	Sustentabilidad	10
OE	Autonomía-Autogestión-Sujeto activo	7
OE	Exclusión-inclusión social	5
OE	Empoderamiento	2
OE	Equidad	1
OE	Sinergia	1
OE	Sostenibilidad	1

59 Los componentes del modelo de intervención de estos programas y su peso relativo expresado en la cantidad de pasajes que se les dedica se pueden ver globalmente en la Tabla 9 a continuación y en la Tabla 26 al final de este capítulo, discriminado por programas.

Tipo	Componentes	MDH
TG	Planificación	25
TG	Gestión asociada	11
TG	Descentralización	7
TG	Diagnóstico participativo o comunitario	5
TG	Focalización	1

En lo que respecta a los objetivos estratégicos las particularidades del Huertas Bonaerenses (HB) y el Volver residen en el mayor peso otorgado a la *autonomía-autogestión-sujeto activo* y a la *integración social,* en comparación con los demás programas del MDH y a que son los únicos que persiguen la *seguridad* y *soberanía alimentarias*. Consecuentemente, también tiene en ellos mayor presencia la estrategia del *autoabastecimiento.* Además, sólo el HB menciona la *generación de ingresos* y el *asistencia(lismo)*. Ambos programas enfatizan la *flexibilidad* y cuando recomiendan la *organización*, de todas sus variantes privilegian la *organización comunitaria*. Finalmente, ninguno de ellos menciona el *cuentapropismo*, el *emprendedorismo, ni* el *autoempleo*.

En la Banca Social, IDL y ETD se destacan los objetivos estratégicos de *sustentabilidad* e *inclusión social*, y las estrategias de intervención de *asociativismo, integralidad, fortalecimiento* y *organización*. Consecuentemente, entre las tecnologías de gestión sobresalen la *gestión asociada* y la *planificación*, y en menor medida la *descentralización*. Siguen estando presentes las estrategias de *participación, promoción, autoempleo, y compromiso*. Y con menor presencia se encuentran las estrategias económicas de *autoabastecimiento, cuentapropismo y subsistencia*.[60] A continuación se describen con mayor detalle los componentes mencionados.

Para el IDL la **sustentabilidad** era una de las dimensiones de la evaluación de los proyectos (*Guía para la intervención*) y la consideraba menor cuando los emprendimientos están aislados (*UTL Filminas*). Para el ETD los planes de desarrollo local deben ser "sustentables y sostenibles en el tiempo" (*ETD-Anexo I - primera parte*). La sustentabilidad de los proyectos se ve favorecida por la realización del "diagnóstico situacional, la construcción de consensos, y lazos de compromiso entre los actores, la planificación construida desde el ámbito local, y la articulación de recursos de las distintas jurisdicciones nacionales" (*ETD-Anexo I - segunda parte; Fondos Locales para el Desarrollo*). El Banca Social pretendía que las propuestas institucionales de bancas de mujeres fueran sustentables y, a tal fin, recomendaba que éstas incluyan actividades de formación de líderes comunitarias (*BS Banca de Mujeres*). La sustentabilidad de las microempresas de bajos ingresos se atribuye a la existencia de "redes que consoliden los procesos autogestivos de la comunidad" (*BS Documento único Red de apoyo y BS Manual de la Banca Social y BS Manual Normas y Procedimientos Crédito Social*).

La **soberanía alimentaria** es mencionada en uno de los dos objetivos generales del Volver y en uno de los específicos (*Volver Documento base; Volver - Propuesta institucional; Volver Documento institucional 2005*; *Volver Diapos2005).* También es uno de los criterios recomendados para la priorización de proyectos (*Volver Diapos2006*). Entre los instrumentos para impulsar la soberanía alimentaria se incluyen granjas y "huertas orgánicas familiares, escolares y/o comunitarias" en articulación con el programa Huertas Bonaerenses, “un programa que aborda la **seguridad alimentaria** desde la perspectiva de la autoproducción de alimentos" (*HuertasB para el Envión; HB Hoja 2004;* negritas agregadas; *HB documento 4pags*).

El objetivo de **autonomía-autogestión-sujeto activo** está presente en todos los programas del MDH. El subprograma Banca de Mujeres aspiraba a "que las mujeres

60 Aunque no se habla de tercerización, se podría considerar que la descentralización cumple ese rol, puesto que la etapa del MDH se caracteriza porque entre 2003 y 2007 los programas aquí estudiados van dejando de interactuar con los destinatarios finales, su población objetivo, los pobres, desocupados o trabajadores autónomos de bajos ingresos y frecuentemente informales, para delegar esta tarea en intermediarios, que pueden ser los municipios, organizaciones sociales o, mejor aún, una mesa de gestión asociada integrada por algunas áreas del municipio y algunas organizaciones sociales.

económicamente carenciadas sean sujetas activas de la economía" (*Documento Blanca Ibarlucía Banca Mujeres*). Los documentos del IDL enumeran las siguientes “habilidades y valores” personales requeridos de los emprendedores de la economía social como sujetos activos:

> Sostener la participación a pesar de las diferencias.
> Estar motivados para emprender
> Ser moderados en las expectativas
> Dedicarse de lleno al proyecto
> El HACER es el desafío de un emprendedor.
> Disfrutar del trabajo y los pequeños logros
> Sostener las decisiones
> Tener una visión compartida y sostenerla con esperanza
> No ponerse en víctima, ser protagonistas de los desafíos (*UTL-Material de apoyo*).

Los documentos del ETD también hablan de **autonomía**, pero no en relación a los emprendedores sino "la creciente autonomía de los gobiernos, las redes y organizaciones locales en la administración de operatorias de generación de ingresos, financiamiento, comercialización y consumo solidario" (*Fondos Locales para el Desarrollo*). Esta afirmación puede considerarse más como una referencia a la *descentralización*, para el caso de los gobiernos locales, o la *tercerización* para el caso de las organizaciones.

De los objetivos estratégicos de **autonomía-autogestión-sujeto activo, seguridad alimentaria** y **soberanía alimentaria** se derivan una serie de estrategias económicas e instrumentos. Una de ellas es la producción de alimentos para el **autoabastecimiento** (estrategia económica), lo cual propicia una "mayor autosuficiencia y sostenibilidad" (HB documento 4 pags). De este modo "Los beneficiarios no son receptores pasivos de las prestaciones" pues aportan la tierra y el trabajo, y por ello se transforman "en un sujeto activo, que no sólo pueda realizar la propuesta productiva sino que, de igual manera, se abra a otras inquietudes y pueda ser protagonista de su comunidad" (*Huertas B Resolución 575-02; Huertas B para el Envión*).

Los documentos del Volver afirman que éste propicia la "autonomía creciente de la localidad" (*Volver Documento base*), y que “impulsa que la propia comunidad sea partícipe de su transformación, por lo tanto la participación, el compromiso, el protagonismo y el consenso local y distrital son herramientas fundamentales para sostener la intervención” (*Volver - Propuesta institucional*). A tal fin apoyaba “proyectos de autosubsistencia” (ídem) y se proponía "fomentar las producciones intensivas tradicionales y no tradicionales para el autoconsumo y la comercialización" (*Volver Documento base*). La producción de alimentos, viviendas o servicios urbanos para el autoabastecimiento son considerados estrategias de supervivencia válidas de la economía popular, extendidas durante la crisis económica y laboral de fin de siglo, para la *generación de ingresos* o el ahorro de gastos, al igual que el **cuentapropismo** o “autoempleo informal de baja calificación”.

En consecuencia, IDL y Volver ofrecían como solución de las deficiencias habitacionales, apoyo a la “autoconstrucción” de viviendas y la “autoproducción” del hábitat mediante "estrategias autogestivas" como el sistema ATEPAM. La búsqueda de la autonomía de los destinatarios también fundamenta expresamente el principio de que "no se asignarán subsidios sino **créditos**" (*Volver Documento institucional 2005; Volver - Propuesta institucional;* negritas agregadas).

Si las personas deben ser protagonistas autónomos, autogestivos y activos el Estado sólo puede apoyarlos **fortaleciendo** sus *capacidades*, saberes y habilidades a fin de incrementar sus probabilidades de éxito al competir en el mercado. En consecuencia uno de los propósitos del ETD es:

> Promover la participación, organización y protagonismo de los grupos y las comunidades en la formulación y ejecución de iniciativas de desarrollo socio-productivo dirigidas a satisfacer sus necesidades de vida, basándose en las capacidades de las personas para generarse sus propios ingresos a partir del desarrollo de sus oficios, habilidades y todo su “saber hacer”. (*ETD-Anexo I - primera parte*).

El ETD también operaba "favoreciendo el fortalecimiento de las estrategias organizacionales" de las sociedades locales. Ello incluye el fortalecimiento de la planificación participativa y la gestión local municipal y el "de los actores sociales, las redes y las instancias de

organización comunitaria que promuevan y sostengan procesos de inclusión social" (*ETD-Anexo I - segunda parte; Fondos Locales para el Desarrollo*). El fortalecimiento de las organizaciones se debe hacer "para desarrollar su capacidad de concertar, de disputar" y "porque sin ellas no puede haber una Mesa de actores" (*Relatoría_tra_dignifica*), que es la efectora del programa. También se desarrollaron algunas actividades de capacitación para los trabajadores como forma de "fortalecimiento de los equipos" del programa. En los documentos del ETD el Volver es caracterizado como un "Subprograma de Fortalecimiento Socioproductivo para Comunidades Rurales" (*Expediente PPIDL*).

Los documentos del BS hacen referencia al fortalecimiento de a) los emprendedores-tomadores de crédito, b) de las organizaciones de microcrédito o del capital social y c) de las políticas locales (*BS Manual de la Banca Social*). El "capital social" en los documentos de la BS es una designación genérica para el conjunto de Organizaciones Locales de Apoyo a la Economía Social, que ofrecen a los microemprendedores informales *microcréditos* y servicios de fortalecimiento tales como *capacitación* para la formulación de planes de negocio o de marketing. Estas organizaciones, a su turno, son destinatarias de actividades de fortalecimiento de parte del MDH, incluyendo *capacitación* sobre economía social, sobre formulación de líneas de crédito, "asistencia para formar cámaras, trabajar en redes" (*BS Documento único Red de apoyo*) y un monto de dinero equivalente a 5 a 10% del subsidio otorgado, en concepto de "fortalecimiento institucional" (*BS Decreto 3057-02*).

El IDL buscaba "el fortalecimiento socioproductivo de la comunidad" (*Convenio Iniciativas*) y el "Fortalecimiento de los procesos de Desarrollo Local" (*DPPDLyR*). Para ello se abocaba al:

- fortalecimiento de encadenamientos productivos horizontales y verticales [...]
- fortalecimiento de las capacidades laborales, apoyando instancias de formación laboral y profesional que recuperen y actualicen los saberes y habilidades de la población trabajadora [...]
- Fortalecimiento del gobierno local [...]
- fortalecimiento de los Consejos Locales Económico Sociales (CLES) como espacios legitimados de articulación entre el gobierno local y las organizaciones de la sociedad civil (Expediente PPIDL).

Con lo anterior se aspiraba a lograr "un mejor aprovechamiento de las potencialidades de cada uno" (*Expediente PPIDL*). En síntesis, el MDH fortalece a los municipios, los CLES y las UTL. Éstos fortalecen a las organizaciones sociales, y las organizaciones sociales a los microemprendedores de bajos ingresos. En conjunto se fortalece "la localidad" en su capacidad de desarrollarse. La sintonía con el enfoque de Desarrollo Humano es notoria.

Para el Volver "El horizonte de la Política Social se relaciona con la resolución de la problemática de la integración y la fragmentación social" (*Volver Documento base*). La migración produce ruptura de vínculos y fragmentación social. En particular el Volver se preocupaba por la **integración social** de los vecinos tradicionales con los nuevos vecinos que se esperaba asentar en las pequeñas localidades (*Volver Diapos2005; Volver Propuesta institucional*). "El PLAN Volver es un proceso constante y sostenido de integración social y desarrollo local" (*Volver Documento institucional 2005*).

Como instrumento de integración el Volver proponía la construcción de un espacio al que llamaba "Centro de Integración Comunitaria" para que sirviera de punto de reunión social, negocios, aprendizaje, entretenimiento, administrativo y de servicios. Los talleres de recuperación de la historia local y los de planificación participativa también se consideraban instrumentos de integración social (*Volver Documento base; Volver Documento institucional 2005*). Para el HB los instrumentos de integración social eran las huertas mismas: "mediante la autoproducción de alimentos en huertas comunitarias, escolares y familiares se tiende a promover y consolidar un sistema de economía del trabajo e integración social" (*HuertasB Resolución575-02*).

En los documentos de la Banca Social la integración y la cohesión social se identifican con la **inclusión social** y se alcanzan por la inserción en el mercado de trabajo y en los sistemas de protección social. Hablan así de "tres zonas en relación a la cohesión social": inclusión, exclusión y vulnerabilidad, siendo esta última una situación intermedia, "que se caracteriza por relaciones laborales, autoempleos precarios y por la fragilidad en los soportes de protección social" (*BS Documento único Red de apoyo*). En esta última zona se ubica la población objetivo del programa,

los autoempleados informales.

El IDL, siguiendo a Daniel Arroyo, define al desarrollo local como "crecimiento económico con re-distribución de ingresos e inclusión social" (*DL-Síntesis Plan; Guía para la intervención*). La misma cita de Arroyo está presente en los documentos del ETD. La inclusión social es parte de su objetivo principal y de dos de sus tres objetivos específicos (*ETD-Anexo I - primera parte*). Este programa se propone "mejorar las condiciones" de inclusión, perseguir un desarrollo inclusivo, promover la inclusión, "aumentar las oportunidades de inclusión de los sectores más vulnerables", fortalecer a "los actores sociales, las redes y las instancias de organización comunitaria que promuevan y sostengan procesos de inclusión social" o que estén "comprometidos con el desarrollo de estrategias de inclusión social" (*ETD-Anexo I - segunda parte*). Los Fondos Locales para el Desarrollo son un instrumento de inclusión (*Fondos Locales para el Desarrollo*).

El HB tenía como uno de sus objetivos "Promover la **participación comunitaria** en la producción de alimentos" (*HuertasB para el Envión* – negritas agregadas). Esa participación consiste en aportar la tierra y/o el trabajo y puede provenir de los destinatarios del programa o de voluntarios. Según quienes aportan la tierra y el trabajo se reconocen distintos tipos de huertas: familiares, escolares o comunitarias (*HuertasB Resolución575-02*).

Participación, compromiso y *protagonismo* también se consideran fundamentales en la intervención del Volver (*Volver - Propuesta institucional*), que proponía "Promover la participación ciudadana en la toma de decisiones colectivas" (*Volver Diapos2005*), "en todas las instancias del proyecto tanto en la gestación y definición de las actividades que hay que apoyar como en su ejecución exitosa" *(Volver Documento institucional 2005*). A tal efecto utilizaba como instrumento los talleres de *planificación participativa* (*Volver Documento base*).

La participación es un producto de la descentralización y conduce a la democratización de la vida social (*BS Manual de la Banca Social*). Los programas persiguen "la participación de personas, grupos y organizaciones" (*ETD-Anexo I - primera parte*) "en las distintas etapas del ciclo de la iniciativa" (*Guía para la intervención*) y "en las estrategias de generación de ingresos" (ETD-Anexo I - primera parte). La población objetivo debe participar, procurando que varones y mujeres lo hagan en la misma medida. Además se busca "la participación de las organizaciones sociales" en la toma de decisiones y en la gestión de los recursos "en un ámbito participativo" particular: la mesa de gestión asociada (*ETD-Anexo I- tercera parte; Fondos Locales para el Desarrollo*).

La estrategia de la **organización** se expresa en estos programas a través los conceptos de *redes, tejido social, organizaciones sociales, capital social* y *organización comunitaria*. Para el Banca Social las políticas recesivas aplicadas en la Provincia habían debilitado las redes sociales que “consolidan los procesos autogestivos de la comunidad" (*BS Manual de la Banca Social- Dic. 2002*). Su propuesta se fundamentó "en el principio básico de apoyo a la conformación de redes" (*BS Documento único Red de apoyo*) pues apoyar a las redes es fortalecer el capital social.

El Volver se proponía "fomentar la organización socio-comunitaria" y brindar fortalecimiento institucional a las organizaciones comunitarias ya existentes (*Volver - Propuesta institucional; Volver Documento institucional 2005*). También buscaba conformar redes solidarias de unidades económicas solidarias (*Volver Documento base*) y "redes de producción, distribución y consumo" (*Volver Documento institucional*). La metodología del HB "se centra en la generación y consolidación de redes sociales" (*HuertasB Resolución575-02*), conformadas por el voluntariado y por las organizaciones sociales de la comunidad, las cuales "asumen funciones de promoción, coordinación y acompañamiento de las actividades que desarrollan los beneficiarios" (*HuertasB Resolución575-02*).

El IDL se proponía la "reconstrucción del tejido social" (*Expediente PPIDL*). Las redes son una forma de organización y asociación y en consecuencia, este programa contaba con un componente especial para la promoción de "redes socioproductivas" entendidas como “eslabonamientos productivos horizontales y verticales" entre actores del desarrollo local (*Expediente PPID*L). Las UTL tenían entre sus misiones la de "desarrollar redes locales de asistencia técnica que apoyen al sector de la economía social" (*UTL-MANUAL DE PROCEDIMIENTOS; UTL-Material de apoyo*). Como "el capital social de una comunidad es la base, el ‘activo’ fundamental del desarrollo local" (*UTL-Material de apoyo*) el apoyo financiero del

programa siempre "se debe enmarcar dentro de procesos de desarrollo de capital social y humano" para tener éxito (*Expediente PPIDL*).

El ETD "busca fortalecer las redes de capital social y económico", fomentar "la construcción de redes y organizaciones que administren operatorias de microcrédito" (*ETD-Anexo I - primera parte*) y dinamizar "las cadenas de valor, tanto las productivas como las que sostienen el tejido social de nuestra Provincia" (*ETD-Anexo I - primera parte*). Uno de sus objetivos era: “Promover la participación, organización y protagonismo de los grupos y las comunidades en la formulación y ejecución de iniciativas de desarrollo socio-productivo dirigidas a satisfacer sus necesidades de vida” (*ídem*). Las organizaciones sociales y sus redes constituían los efectores del ETD y al mismo tiempo los destinatarios directos de sus intervenciones de *fortalecimiento institucional.*

Los programas del MDH también recomendaban el **asociativismo**, aunque no en forma excluyente. Los documentos del Banca Social proponen la creación de un sistema de información que permita a los microemprendedores conocer y aprovechar las "oportunidades comerciales y de asociatividad" (*BS Manual de la Banca Social*) en el convencimiento de que los grupos productivos permiten la optimización de recursos (*Documento Blanca Ibarlucía Banca Mujeres*). También denominan "asociatividad" a las formas jurídicas asumidas por las Organizaciones Sociales que gestionan microcréditos (*Manual de Normas y Procedimientos*).

El IDL contemplaba la categoría “emprendimientos productivos asociativos” en su tipología de proyectos (*Convenio Iniciativas*). Se proponía promover y fortalecer las formas asociativas de la economía social (*DPPDLyR*), como las cooperativas, redes, microcréditos, trueque, huertas comunitarias y otras (*Expediente PPIDL*), en tanto respuestas espontáneas "de las organizaciones populares" a la crisis. La "integración" de productores o emprendedores de la economía social se recomendaba como manera de aumentar la escala de producción y el valor agregado (*UTL-MANUAL DE PROCEDIMIENTOS*). Los CLES también se consideraban "espacios asociativos" (Guía *para la intervención*).

El ETD estaba dirigido en forma excluyente a grupos de pequeños emprendedores asociados, organizaciones o redes asociativas (*ETD-Anexo I - primera y segunda parte; Fondos Locales para el Desarrollo; Instructivo Fondos locales*). El Volver también valoraba y propiciaba el trabajo asociado o asociativo (*Volver - Propuesta institucional; Volver Diapos2005*). En particular su Subprograma de desarrollo socioproductivo estaba "dirigido a producción autogestionaria, asociativa y solidaria en las ramas Agropecuaria, Industrias y Servicios para el autoconsumo y la comercialización" bajo la forma jurídica de cooperativas de trabajo o agrarias (*Volver Documento base*).

La **integralidad** está presente en los documentos del IDL en las expresiones "desarrollo local integral", "proyectos integrales" y "gestión integral" de programas y proyectos (*Expediente PPIDL*). El ETD se autodefinía como un plan integral (*ETD-Anexo I - primera parte*) cuyos "Pilares conceptuales” eran “Desarrollo Local, Economía Social e Integralidad" (*Relatoría_tra_dignifica*). A su vez, los planes generados en los ámbitos territoriales de gestión asociada se denominaban “proyectos integrales” (ETD-Anexo I- tercera parte). Su integralidad residía en que se formulan a) con una "mirada integral del territorio" (*ETD-Anexo I- segunda parte*), b) "en un ámbito participativo y de concertación de los actores locales" con intereses diversos y c) que incluían "estrategias simultáneas para enfrentar debilidades y restricciones en cada uno de los procesos básicos de la economía", a saber: producción, distribución o comercialización, consumo, financiamiento y capacidades institucionales (ídem).

Para el Volver la integralidad era otra de las características de su "modelo de gestión social" (*Volver - Propuesta institucional*). También él era caracterizado como un "Plan Integral de Intervención Pública Territorial" (*Volver - Propuesta institucional; Volver Documento institucional 2005*) que contempla "al hombre y su hábitat integralmente". Una consecuencia de esa integralidad era que el financiamiento no provenía de una única fuente (*Volver Documento institucional 2005*). El producto de los talleres de planificación era denominado "proyecto integral de intervención en la localidad".

La **descentralización** es una tecnología considerada "esencial para la democratización de

la vida social en tanto implica la participación y control en la toma de decisiones y gestión de los recursos por parte de los diferentes actores sociales" (*Decreto 3057-02 y BS Manual de la Banca Social*). El marco adecuado para concretarla es la "nueva institucionalidad" de la *gestión asociada*. La *descentralización* es uno de los tres "conceptos claves" del programa de BS, junto a la *sustentabilidad* y la *gestión asociada* (*BS Documento único Red de apoyo*).

Los documentos del ETD contienen afirmaciones similares (*ETD-Anexo I - segunda parte; Fondos Locales para el Desarrollo*). Los Fondos Locales para el Desarrollo son una consecuencia de la descentralización y a la vez una manera de concretarla (*Instructivo Fondos locales*). El Volver incluye a la descentralización entre las características de su "modelo de gestión social" (*Volver - Propuesta institucional*) y también la vincula con la *gestión asociada*. Para alcanzarla proponía además facilitar "la radicación de personal de la administración pública provincial y de cualquier ente estatal en las comunidades donde se lleve adelante la experiencia" (*Volver Documento institucional 2005*), aunque no previó ningún instrumento específico para este fin.

El Huertas Bonaerenses era "centralizado en la decisión, descentralizado en la ejecución y flexible para cubrir las necesidades de los diferentes Municipios" (*HB documento 4pags*). Se consideraba descentralizado porque "se ejecuta a través de los Municipios y distintas Organizaciones de la Comunidad, tales como Sociedades de Fomento, ONGs, Comedores Comunitarios, Escuelas, Emprendimientos Solidarios y otros" (*HB Folleto 2004*). Sus documentos establecen que "El Programa se articula a nivel local a través de los CLES" (*HB documento 4pags; HB Hoja 2004*), que son dispositivos de descentralización a la vez que de *gestión asociada*. Sin embargo no se consignan las atribuciones específicas de este organismo en el funcionamiento del programa y, de hecho, su intervención no era ni necesaria ni vinculante.

Para el Volver, en cambio, la **gestión asociada** y la *descentralización* son parte de la "nueva modalidad y estrategia de intervención del Estado provincial" o un nuevo "modelo de gestión social" que se hacen efectivos a través de dispositivos organizacionales concretos: una Junta Local o Unidad de Gestión Local (UGL) (*Volver Documento institucional 2005*) y un "Consejo Local Económico y Social como un espacio de organización de la sociedad civil comunal que acompañe a las autoridades locales" (*Volver - Propuesta institucional*). El CLES debía solicitar la intervención del programa o refrendar la solicitud efectuada por otras organizaciones. También se indica la gestión asociada para la administración del Fondo Rotatorio Local de Apoyo al Desarrollo Local que se constituye con el recupero de los subsidios otorgados a los primeros proyectos (*Volver Documento institucional; Volver Diapos*).

El Volver se caracteriza por ser el único de los programas del MDH que menciona el **diagnóstico participativo** *o comunitario.* Consecuentemente sus instrumentos privilegiados son los *talleres* de *diagnóstico y planificación participativa,* de los que disponía distintos "modelos" meticulosamente pautados, como se describe en el capítulo 5 al presentar este programa (*Volver Documento institucional; Volver - Propuesta institucional*).

Para terminar, la **focalización** sólo es mencionada por su nombre en los documentos del HB (*HuertasB Resolución575-02*). Sin embargo todos los programas determinan con mayor o menor precisión una población objetivo, como se expuso en el capítulo 5. Así, el Volver, por ej. se focalizaba en "cualquiera de las cerca de 500 pequeñas localidades de hasta 5000 personas que existen en la provincia de Buenos Aires" (*Volver - Propuesta institucional*) mientras que el ETD se dirige a “grupos de personas o familias en situación de pobreza o vulnerabilidad social, toda vez que realicen o decidan realizar una tarea socio-productiva generadora de ingresos” (*ETD Res. 728-06, Anexo I, parte II*).

Se han expuesto con cierto detalle los dispositivos de gubernamentalidad que conformaron el modelo de intervención de los distintos organismos provinciales y programas que son objeto de análisis a lo largo del período considerado. No se identifica una modificación sustancial en el modelo de intervención a lo largo del período. Apenas un desplazamiento en la denominación preferida en algunas estrategias, especialmente en los instrumentos.[61] Así, por ejemplo, la participación organizada de los destinatarios (población meta) y de los efectores (organizaciones

61 La Tabla 28 al final de este capítulo, muestra los principales instrumentos utilizados por cada programa.

sociales o de la sociedad civil) se presenta alternativamente como organización comunitaria, reconstrucción del tejido social, conformación de redes, integración del capital social, fortalecimiento de la sociedad civil o de las organizaciones sociales. En tanto que los dispositivos organizacionales se denominan sucesivamente Consejo Alimentario Local, Consejo Barrial, Consejo Consultivo, Unidad de Gestión Local, Mesa Distrital, Consejo Local de Desarrollo, Comité Técnico de Proyecto, Consejo Local Económico-Social, Mesa Local de Actores, etc. Algunas de estas denominaciones desaparecen durante una gestión para reaparecer en la siguiente, pero siempre con funciones semejantes.

El desplazamiento en las denominaciones de los instrumentos aparece vinculado a los cambios de programas, los que a su turno se vinculan con los cambios en los elencos de funcionarios de "la alta gerencia". Esos cambios de denominación le otorgan cierto sello de identidad a las políticas que llevan adelante, aun cuando todos los elencos de funcionarios provienen del mismo partido político. Así, se destaca el bloque de programas "duhaldistas" de aquellos formulados desde la orientación cristiano-basista (Prévôt Schapira, 1996) que representan Mariano West y Patricia Jorge o los programas de las gestiones del MDH en las que predomina el vocabulario del Desarrollo Local.

Las continuidades aparecen vinculadas a la persistencia del contenido de los enfoques de desarrollo provenientes de los organismos internacionales: el Desarrollo de la Comunidad de la ONU y la OEA predominó durante la gestión Duhalde y la primera gestión West. El EDH del PNUD, con presencia creciente a partir de 1996, llegó a ser hegemónico durante la gestión Ruckauf y segunda gestión West, declinando su presencia a nivel lexicográfico a partir de 2003 ante el auge del enfoque del Desarrollo Local, pero omnipresente en los modelos de intervención de todas las gestiones.

Para entender mejor las posibles rupturas y continuidades será preciso examinar también las entrevistas a los funcionarios y trabajadores estables del organismo, que se han desempeñado en varios de estos programas a lo largo del período considerado. Su examen permitirá comprender las transacciones y compromisos entre los diferentes enfoques expuestos en pos del aggiornamiento a las modas y cambios en los elencos de funcionarios, así como los cuestionamientos y disputas de sentido en torno a los principios que gobiernan sus prácticas de intervención.

7.3. Las entrevistas

El análisis de las entrevistas debe partir de tener en cuenta que éstas, a diferencia del resto de los documentos del corpus, son todas actuales. En efecto, cada documento puede tomarse como representativo del pensamiento de sus autores en un determinado momento del período estudiado. Las entrevistas, en cambio, se realizaron todas entre diciembre de 2008 y agosto de 2010. Esto es importante cuando el foco de interés es ver el cambio en las concepciones y prácticas del desarrollo, porque los entrevistados hablan sobre el pasado desde el presente. Existen limitaciones para saber cómo pensaban en 1989 o en 1995, porque su pensamiento actual "contamina" su recuperación del pasado.

Existen muchas limitaciones adicionales derivadas de los roles que los diferentes entrevistados desempeñan en el lugar de trabajo, su posición ideológica y la relación que tienen con el entrevistador. Algunos entrevistados son ex-funcionarios, otros han sido "coordinadores",[62] con lo que sin ser funcionarios tienen mayor jerarquía que el resto de sus compañeros de trabajo. Estas dos categorías de entrevistados sienten una responsabilidad por los programas que tuvieron a su cargo y/o que contribuyeron a diseñar. Tienen una reputación e imagen interna, una cierta "dignidad" que necesitan mantener ante el resto de sus compañeros, entre los que se incluye el entrevistador.

Las entrevistas con estas dos categorías de informantes estuvieron fuertemente

62 Una Coordinación es un cargo informal que no existe en la estructura pero que sería equivalente a una jefatura de departamento.

condicionadas por esta situación. Si bien fueron prolongadas no se puede considerar con justicia como entrevistas “en profundidad” debido a la actitud de reserva de varios de estos entrevistados ante la posibilidad de ser juzgados por un entrevistador al que probablemente asimilaran a un evaluador, a pesar de conocer la finalidad del estudio para el que se solicitó su participación.

La impresión del entrevistador fue que estos informantes no estuvieron suficientemente relajados durante la entrevista y que su preocupación se centró más en ofrecer una imagen de gestor exitoso, incluso heroico, de alguien que comenzando sin herramientas en una etapa muy difícil y desfavorable, aprendió mucho por la experiencia y a fuerza de errores iniciales hasta llegar a desempeñarse en forma suficientemente digna, aceptable, con mayores logros de los esperables dado su punto de partida. “Éxito” y “error” no fueron categorías introducidas por el entrevistador. Por ello dan cuenta de la lectura que estos entrevistados hicieron de la situación, como evaluación. Otro carácter tuvieron las entrevistas a trabajadores sin responsabilidad jerárquica, quienes no parecieron sentirse en la necesidad de defender su desempeño. En estos casos fue posible profundizar en forma adecuada en un ambiente más distendido y una relación horizontal.

También cabe considerar la postura política “oficialista” o “no oficialista” (no necesariamente “opositora”) de los entrevistados. Los trabajadores y ex-funcionarios oficialistas tendían de igual modo a realizar una “defensa” de la política social vigente al momento de la entrevista, toda vez que en el ámbito laboral existían posturas críticas hacia la misma y podían catalogar al entrevistador entre los no oficialistas. Los entrevistados con posiciones críticas, por los mismos motivos, encontraron en la entrevista una oportunidad para presentar abiertamente sus dudas y cuestionamientos. Asimismo los ex-funcionarios que ejercieron su cargo antes de 2002, como parte de una gestión perteneciente a una línea interna diferente a la que gobernaba al momento de la entrevista, aprovecharon ésta para resaltar los méritos de las políticas de su propia gestión ante lo que consideraron desaciertos de las políticas posteriores.

En base a los mencionados condicionamientos, que hasta cierto punto se anticipaban y luego pudieron ser corroborados, la guía de entrevista para los trabajadores se enfocó en:

1. Recuperar la trayectoria de los trabajadores en el organismo, a través de los diferentes programas en los que se desempeñó,
2. Recuperar las prácticas (denominadas “la operatoria”) e instrumentos del trabajo cotidiano en cada programa,
3. Recuperar la contribución de los trabajadores al diseño de los programas,
4. Conocer su visión de los cambios y continuidades a través de los diferentes programas y gestiones a cargo del organismo,
5. Recuperar la idea de desarrollo que prevaleció en distintos momentos de la historia del organismo.

Las entrevistas a los ex-funcionarios se centraron en las características del programa que tuvieron a su cargo, sus prácticas, su propia concepción del mismo y los criterios que orientaron su gestión. También se indagó sobre su participación personal y la contribución específica de los trabajadores al diseño de dicho programa.

Por último, se realizaron algunas entrevistas a consultores del BID con el fin de obtener información sobre la implementación del proyecto ARG-0164. En estas entrevistas no se indagó sobre la noción de desarrollo o los modelos de intervención, por lo cual no son objeto de este análisis. Sin embargo algunos consultores ofrecieron espontáneamente su posición al respecto. En estos casos dicha información se incorpora en forma complementaria aclarando que proviene de un consultor.

De lo expuesto se desprende una observación sobre la calidad relativa de la información procedente de las entrevistas frente a la procedente de los documentos, para el análisis de las nociones de desarrollo y modelos de intervención de los programas ya discontinuados: las nociones de desarrollo y los componentes del modelo de intervención que pueden hallarse en las entrevistas son los que los informantes tenían al momento de ser entrevistados. Las referencias a los cambios en estas ideas (lo que los entrevistados pensaban años atrás) son siempre el

producto de una evocación hecha desde el presente y, como tal, no pueden tener el mismo grado de detalle que la expresión de su actual modo de pensar.

7.3.1. Los cambios y modas del desarrollo

Los trabajadores señalan diferentes momentos en las políticas que los ocupan, partiendo de la década del ochenta cuando funcionó el PRODIBA.[63] En esa época no se hablaba de desarrollo sino de "*promoción*", o con menor frecuencia de "desarrollo de la comunidad", en zonas de pobreza urbana (barrios, villas y sentamientos). En este marco también se hablaba de *desarrollo integral* de esas comunidades, en el sentido de que se abordaban diferentes dimensiones del bienestar con acciones de educación sanitaria y prevención de la salud, de mejoramiento de las viviendas y el hábitat, instalación de servicios públicos (luz, agua potable, cloacas, asfalto). y promoción de algunas actividades productivas para el autoabastecimiento. Éstas incluían autoabastecimiento de alimentos (mediante huertas, fabricación de pastas y hornos de barro) y de ropa (mediante roperos comunitarios para la confección, reforma y refacción de prendas). Los mismos productos podían destinarse a la venta directa a un consumidor de la misma comunidad. Esta época se continúa con la gestión West en el Ministerio de Acción Social, que es cuando comienza el período que interesa en este trabajo.

Un segundo momento corresponde a la gobernación Duhalde. En éste tampoco se hablaba de desarrollo, sino de "ayuda" (entendida en un sentido asistencial) a población pobre bajo programa, y de "*organización comunitaria",* entendida como una forma de trabajo en red. Durante la segunda gobernación del Dr. Duhalde se comienza a conceptualizar este tipo de intervención como "desarrollo humano*"*. En general los entrevistados entienden que este período representó un retroceso hacia formas asistencialistas, en comparación con las anteriores formas promocionales. Pero no por la concepción que seguía siendo la de Desarrollo de la Comunidad, sino por las prácticas. Los instrumentos principales fueron la beca, el subsidio y la acción social directa, representada por la sinécdoque del reparto de chapas y colchones.

> Prácticamente era tratar de dar un subsidio, una beca... No se ponían a pensar en desarrollo (*Inf04*).[64]

> Imperaba mucho la cuestión de trabajar con la gente y ver cómo ayudar, más que de desarrollo. No se rompía con el modelo de asistencia. [...] Nunca se discutió en donde yo estuve, una definición de desarrollo, por ejemplo. A qué apuntabas con desarrollo. [...] No. Eso no estaba. Era nulo. Era más una cuestión de cómo ayudar a la gente en situación de pobreza, y si había que armar un proyecto para entregar colchones, se armaba. Esa era la lógica. (*Inf10*).

El tercer momento, muy breve, correspondiente a la gobernación Ruckauf, estuvo signado por la emergencia social generada por la crisis económica de 2001. Al inicio de ese período, con el PRODEL, se instala definitivamente el discurso del *desarrollo local*. Pero meses después se agudiza la crisis y las aspiraciones pasaron a ser mucho más modestas de lo que puede sugerir el vocablo "desarrollo". A partir de este período el principal instrumento pasó a ser el microcrédito.

> […] más que el desarrollo lo que se buscaba en ese momento era la reactivación. Era un momento que no te daba para pensar una definición de desarrollo. Vos lo que que querías es que las cosas empezaran más o menos a marchar nuevamente. [...] Si la peluquera necesitaba una tijera para poder cortar que le compraran la tijera, ¿viste?. [...] Cuando vos hablás de microcrédito nunca estás pensando en desarrollo. Estás pensando en que no se caigan del mapa (*Inf34*).

El siguiente período reconocido por los trabajadores entrevistados está signado por el programa Iniciativas para el Desarrollo Local (IDL). Corresponde a los comienzos de la

63 El PRODIBA (Programa de Desarrollo Integral Buenos Aires) es anterior al período de estudio, pero varios entrevistados ingresaron al organismo en esa época cuando era Ministerio de Acción Social (MAS). Surgió en 1984 durante la gobernación del radical Alejandro Armendáriz, a partir de un convenio de la Provincia de Buenos Aires con UNICEF, que canalizó fondos de cooperación del gobierno de Italia.

64 Los entrevistados han sido renombrados como "Infnn", donde "Inf" es la abreviatura de "informante" y "nn" indica un número identificador de dos dígitos, único para cada entrevistado.

recuperación económica. Pasado el momento más profundo de la crisis se recupera la propuesta de Desarrollo Local del PRODEL con un enfoque territorial que busca construir e institucionalizar espacios de concertación de actores locales con voluntad de planificar un desarrollo de su territorio que incluya a los sectores de población pobre y desocupada. Es considerado una superación del asistencialismo. Los instrumentos privilegiados son los CLES, como dispositivos locales de gestión asociada del desarrollo y la transferencia a estos organismos de todos los recursos de que dispone el Ministerio: subsidios, capacitación y asistencia técnica. Secundariamente se otorgan subsidios destinados a la conformación de fondos de microcrédito a organizaciones sociales que se encargarán de administrarlos bajo la figura de "banca social".

El quinto y último momento marcado por los entrevistados coincide con la vida del programa El Trabajo Dignifica (ETD). A pesar de que este programa hablaba de "proyectos integrales", es considerado nuevamente un retroceso en el sentido de que restringió su concepción del Desarrollo Local a la de un "desarrollo socioproductivo", con exclusión de la dimensión comunitaria, y privilegiando como instrumentos el *microcrédito* y el *fortalecimiento* de las redes de organizaciones sociales (ONG) por sobre las instancias previas de *gestión asociada*, como los CLES.[65] El ETD también coincide con el cierre definitivo de las líneas de trabajo directo con la población meta del programa, los emprendedores pobres, informales, de baja calificación. Otro cambio que varios trabajadores consideran negativo.

> Pésimo. Pésimo […]. Porque realmente quedó... anulado. Totalmente. Cualquier tipo de proyecto que no tenga que ver con la generación de ingreso desapareció por completo. Y me parece una locura. Me parece una locura. Toda esta cosa unidireccional ¿viste? hacia la generación de ingreso […] la cuestión del desarrollo humano entendida como generación de ingresos no va, o sea, es limitadísimo. Limitadísimo. […] La situación actual es para mí un retroceso, en ese sentido. Porque no hay nada. Nada. O sea, es generación de ingreso... o nada. (*Inf13*).

Todos rescatan como valiosos de todos estos programas que "ofrecieron *oportunidades*" a personas que no las hubieran tenido de otro modo. Significativamente, el nuevo nombre creado en 2008 para la operatoria que incluyó a todos los programas de la Dirección Provincial de ESyDL vigentes en ese momento, fue "Creando Oportunidades".

Los ex-funcionarios entrevistados también señalan que durante la década del ochenta y primera mitad de la del noventa "no se trabajaba sobre la idea de desarrollo" (*inf27*), pero en la segunda mitad comenzó a hablarse de Desarrollo Humano.[66]

Uno de los consultores opinó que durante la gobernación de Duhalde la sumatoria de los corredores productivos, las acciones del IPAC y las del CPFyDH constituyeron "un intento de estímulo al desarrollo en pequeña escala, casi a lo Schumacher"[67] pero que "el diseño y planificación respondió más a urgencias que a una concepción más meditada de una estrategia de desarrollo" y en consecuencia "el impacto fue efímero" (*inf40*). Otro consultor opinó que las distintas nociones de desarrollo "son cosas bastante comunes, que se exponen en los enunciados y después, en general cuando se concretan, se concretan poco en la práctica" (*Inf25*).

Con respecto a los cambios en la noción de desarrollo a lo largo del tiempo los trabajadores manifestaron desconocer el motivo de dichos cambios y una tendencia a explicarlos como diferentes "modas" a las que los trabajadores se van "aggiornando".[68] Opinaron que no hay "un elemento institucional que de cuenta de por qué" se deja de hablar de un tipo de desarrollo y se cambia a otro, y conjeturaron que "tiene que ver con los diferentes asesores" (*Inf08*). Quien estuvo a cargo del PRODEL manifestó que en el momento de creación de este programa la

65 Una excepción a esta última objeción podría ser el impulso al Consorcio de Gestión Compartida, pero este organismo, a diferencia de los CLES, es exclusivamente de nivel provincial y además se gestó durante el 2008, por lo que cae fuera del período del que se ocupa este estudio.

66 "Y creíamos, estábamos casi totalmente convencidos de que era un manual de desarrollo humano lo que hacíamos nosotros" (*Inf17*).

67 En referencia al libro de Ernst F. Schumacher (1973) *Lo pequeño es hermoso.*

68 "[...] me parece que siempre estuvo el aggiornamiento [...] en función de los discursos del momento [...] si se pone la palabra desarrollo o... ¿qué sé yo?, organización comunitaria. O mejor proyecto, o emprendimiento productivo u otro término [...]. había ciertas cosas que iban variando, tanto en los perfiles de la gente que estaba ahí como en las perspectivas académicas". (*Inf10*).

noción de Desarrollo Local estaba “en boga” y que “ahora le llaman desarrollo territorial sostenible" (*In37*).[69] La idea de que los temas y léxico responden a modas también fue expresada por uno de los consultores:

> Con Daniel García Delgado [...] organizábamos unas charlas [...]. Daniel García Delgado planteaba todo más el tema que se estaba poniendo de moda en esa época... (bueno, ahora ya no) Gestión de Política Social a Nivel Local. (*Inf24*).

7.3.2. Nociones de desarrollo en las entrevistas

Como puede apreciarse en la Tabla 10, las modalizaciones de desarrollo más usadas en las entrevistas son 1) sin modalización o como *desarrollo local,* 2) como desarrollo *humano, territorial o comunitario* y 3) como *desarrollo integral, económico, empresario, rural, social o socioproductivo*. En cambio nadie utilizó en las entrevistas *desarrollo sostenible, sustentable, modelo de desarrollo* o *perfil de desarrollo.*

Considerando las diferentes categorías de entrevistado (véase la Tabla 11) notamos que entre los empleados predomina el uso de la noción de desarrollo sin modalizar (39,65 %), seguida por las modalizaciones desarrollo local (29,88 %) y desarrollo humano (20.49 %). Desarrollo comunitario tiene mucha menor presencia (3,85 %) y las demás modalizaciones son marginales o no se presentan.

Los funcionarios, en cambio se refieren al desarrollo local en primer lugar (53,4 %) y en menor medida a desarrollo humano (19,6 %) y desarrollo sin modalizar (8,7 %). Pocas veces mencionan el desarrollo económico, socioproductivo y territorial (en ese orden de importancia), mientras que el resto de las modalizaciones son marginales o están completamente ausentes.

Los entrevistados reconocen la presencia del **Desarrollo Comunitario** y de Desarrollo Humano en los programas Mujer Isleña, Mujer de Campo, PRODEL e Iniciativas. No así en ETD. El primero aparece vinculado a los proyectos de tipo comunitario, cuyo fin es la producción de bienes y servicios públicos y no como mercancía transable por dinero en el mercado (unidades sanitarias, sedes de sociedades de fomento, huertas comunitarias, roperos comunitarios, mejoramiento del hábitat urbano, etc.). El **Desarrollo Humano** es asociado a las oportunidades de crecimiento personal a través de la satisfacción de las necesidades básicas y acceso a los que consideran derechos sociales (salud, educación, empleo, equidad de género, nivel de vida aceptable, etc.).

Uno de los entrevistados afirmó que el PPM consideraba principalmente el “desarrollo empresario” de la población de microempresarios bajo programa, entendido como expansión de su empresa, aumento de ganancias, de volumen de ventas, de su cartera de clientes, acceso a nuevos mercados, etc.

---

69 Existen numerosos ejemplos de esta idea en el corpus. A modo de ilustración:

> Cuando yo entré estaba de moda el tema microempresa, después estuvo de moda el microcrédito, Yunnus todo eso, y después llegó el momento del desarrollo local. (inf28).

> Me parece que estamos absorbiendo algunas cuestiones que vienen, no sé si por modas o... Y la verdad es que no sé de dónde vienen. De algún lado (risas). Pero vienen de FLACSO, de las Universidades, de... […]. Me parece que nos falta una discusión más seria de qué es el desarrollo local. Esto que te decía si no es una moda y todos la tomamos porque... (Inf17).

> Claro, como cambió un poco la moda. Antes no había ningún ministerio de desarrollo de algo. No sé cuándo empezó [...]. MAS era. El MAS. Y después Desarrollo Social, y acá va llegando así. Y acá llegó Desarrollo Humano, y ahora es Desarrollo Social. Se van copiando. Eso tiene mucho que ver con el BID, Banco Mundial, todo eso. No sé cuándo empezó, pero le empezaron a dar manija a eso. Internacionalmente [...]. No lo inventamos acá ¿eh?. (Inf19).

Tabla 10: Presencia de las distintas modalizaciones de desarrollo en las entrevistas, en cantidad de entrevistas y cantidad de referencias que hacen uso del término, ordenadas en forma descendente por frecuencia y porcentaje de referencias.

Conceptos	Entre-vistados	% de pasajes	% de entre-vistas con referencias	Refe-rencias	% de refe-rencias
01: Desarrollo (solo)	25	33,8	86,2	60	38,7
02: Desarrollo local	21	28,4	72,4	59	38,1
03: Desarrollo humano	5	6,8	17,2	9	5,8
04: Desarrollo territorial	4	5,4	13,8	7	4,5
05: Desarrollo comunitario o de la comunidad	5	6,8	17,2	5	3,2
06: Desarrollo integral	3	4,1	10,3	4	2,6
07: Desarrollo económico	3	4,1	10,3	3	1,9
08: Desarrollo empresario	3	4,1	10,3	3	1,9
09: Desarrollo rural	2	2,7	6,9	2	1,3
10: Desarrollo social	2	2,7	6,9	2	1,3
11: Desarrollo socioproductivo	1	1,4	3,4	1	0,6
Totales	29/40*			155	

**Sólo 29 entrevistas de las 40 realizadas contienen alguna de las variantes de "desarrollo"*

Varios trabajadores establecen relaciones no excluyentes entre las diferentes modalizaciones. Por ej::

> […] el desarrollo económico [...] implica necesariamente el desarrollo humano [...]. O sea, el desarrollo local requiere de actores fuertes, que se sienten a pensar el desarrollo, y eso requiere de personas con desarrollo de capacidades, que hace también al desarrollo humano, obviamente (*Inf04*).

De todas las modalizaciones de desarrollo utilizadas en las entrevistas la de mayor presencia es sin duda la de **Desarrollo Local**. Los informantes consignan que hace su aparición en 2000. No sustituyó completamente a las anteriores sino las desplazó del centro de atención. Ello permite modalizaciones dobles como *desarrollo humano local* o *desarrollo local sustentable*. En parte se la asocia al Desarrollo de la Comunidad sobre todo cuando se habla de las "comunidades locales". La comunidad siempre es local, por lo que un verdadero Desarrollo Local no puede no implicar el desarrollo de la comunidad.

Ha sido también la variante de desarrollo más estudiada y debatida dentro y fuera del ámbito laboral, tanto en capacitaciones internas como en posgrados universitarios. Al menos una docena de trabajadores de la DPDLyES cursaron el Posgrado en Desarrollo Local y Economía Social de la Universidad Nacional de General Sarmiento o el de FLACSO. El primero era dirigido por José Luis Coraggio, ex asesor del organismo, y contaba entre sus docentes a otros ex-funcionarios, como el arq. Eduardo Reese y el Lic. Juan Pablo Sabattino (ex-director de línea en el PAIS, en su primera época). El segundo tenía como docente al Lic. Daniel Arroyo, quien más tarde sería el titular del organismo y que por entonces se desempañaba como Vice-ministro de Desarrollo Social de la Nación, el organismo que implementaba el programa Manos a la Obra, con el que la DPDLyES articulaba algunas acciones.

Tabla 11: Modalizaciones de "desarrollo" en las entrevistas según categoría de entrevistado (% de columna, en cantidad de pasajes)

	Funcionario	Empleado
Desarrollo (solo)	8,7%	39,65%
Desarrollo local	53,4%	29,88%
Desarrollo humano	19,59%	20,49%
desarrollo comunitario o de la comunidad	1,57%	3,85%
Desarrollo empresario	0%	1,06%
Desarrollo integral	0%	1,21%
Desarrollo social	6,78%	1,28%
Desarrollo territorial	2%	1,41%
Desarrollo económico	3,18%	0,97%
Desarrollo endógeno	0%	0%
Desarrollo otros	0%	0%
Desarrollo rural	0,49%	0,21%
Desarrollo socioproductivo	3,18%	0%

Las capacitaciones internas para todos los integrantes de la DPDLyES se realizaron en 2004, 2006 y 2008. En ellas se discutió la noción de Desarrollo Local junto a la de Economía Social y los instrumentos de intervención. Siendo la noción más estudiada y debatida también resulta la más cuestionada. Varios trabajadores y funcionarios toman distancia del Desarrollo Local por considerar que no corresponde como misión al organismo en el que se desempeñan, que no se está en condiciones de alcanzarla, que no es una meta deseable o que no es un concepto válido. Por ej.:

> Para mí ahí es una cuestión discursiva, que le queda grande al Ministerio poner "desarrollo socioeconómico" porque solo no lo puede hacer. [...] Tiene que ver con un planteo de deber ser o de deseo, pero en realidad este Ministerio son políticas sociales paliativas. [...] Tomá el nombre que quieras, le podés llamar "desarrollo humano", "desarrollo local", "desarrollo endógeno", "desarrollo regional", "desde lo local" ¿qué sé yo? lo que sea, pero me parece que de ahí a que el Ministerio sea un fuerte agente de desarrollo hay una distancia tremenda. No lo es ni lo va a ser. (*Inf20*).
>
> Antes de entrar a trabajar en el ministerio había hecho unos cursos de posgrado en desarrollo local. El desarrollo local que se practicaba durante la gestión de [*Inf33*] era muy sesgado a aspectos productivos, económicos. […] Tampoco se hablaba demasiado del desarrollo local, porque desarrollo local era como un nombre heredado del cual no se era como muy partidario. Y no estaban los defensores del desarrollo local. (*Inf02*).

Este dicho acerca de la “herencia” de la denominación fue corroborado por el propio Director Provincial mencionado, quien afirmó, refiriéndose al organigrama con el que “se encontró” al asumir el cargo, que “muchas veces los espacios predefinidos fuerzan a las autoridades que asumen” a ocuparse de temas que no estaban sus planes.

> […] pensando en el ministro, y en su equipo cuando se sentó y dijo “bueno, a ver, asumo esta responsabilidad que me tiró el gobernador”, […] se encontró con un área de Desarrollo Local. Entonces bueno, hay que hacer algo con Desarrollo Local. Que es distinto a “vengo con la idea de hacer cosas en Desarrollo Local” […].
>
> En este caso en Desarrollo Local, yo me encontré con que no había un gran ni conocimiento, ni vocación de hacer algo, simplemente... o sea, “bueno, vamos a hacer algo porque dice *Desarrollo Local*”. Porque si la dirección se llamase… “de panaderías y peluquerías” dirían “bueno, che, vamos a ver qué podemos hacer con las peluquerías y las panaderías”. Este es un dato, ¿no?. Es un dato. (*Inf33*).

Otros empleados, en cambio, han asumido el concepto como una misión válida del organismo y una meta de su trabajo: “Creo que los únicos que creen en el Desarrollo Local son los compañeros del Ministerio. No veo la actitud de la gestión o de algunas gestiones en ese tiempo de trabajar sobre el Desarrollo Local como una cuestión seria” (*Inf12*). Entre los partidarios del Desarrollo Local coexisten diferentes interpretaciones y políticas al respecto:

> Todo el mundo habla de Desarrollo Local. Ahora, no todo el mundo estamos diciendo lo mismo. Hay que ver el que habla cómo se posiciona y el Estado en todo esto qué figura tiene, ¿no?. Qué rol tiene uno como trabajador del Estado (*inf14*).

Por otra parte, los ex-funcionarios no están más convencidos ni tienen menos dudas que los trabajadores. Más bien todo lo contrario. Uno de ellos manifestó:

> Me parece que nos falta una discusión más seria de qué es el Desarrollo Local [...]. ¿Por qué desarrollar la localidad y no el desarrollo nacional?, ponele, ¿qué sé yo? […].
>
> No sé, a mí en términos de aprendizaje también me parece que estos programas de Desarrollo Local tendrían que tener un componente que trabajaran más sobre la idea de Desarrollo Humano, como tuvo el PRODEL en su momento (*Inf17*).

Un segundo ex-funcionario se autocalificó de crítico hacia este concepto:

> […] yo soy un crítico... si bien uno la utiliza a la palabra y se utiliza institucionalmente, el Desarrollo Local visto desde la perspectiva de los noventa realmente era un engaña pichanga porque ¿qué Desarrollo Local podías plantear en el marco de un país que se achicaba cada vez más, que destruyó las economías regionales?. Porque en realidad era la concepción “del municipio al mundo”, ¿viste?. Yo creo que tiene que haber una estrategia nacional, una estrategia provincial, y una estrategia local. Que en la medida de las posibilidades tendrían que estar vinculadas (*Inf21*).

Dos ex-funcionarios de la gestión Duhalde señalaron que en los programas de aquella época se trabajaba con un enfoque territorial propio de lo que más tarde se llamaría desarrollo local (*Inf09, Inf17*), sugiriendo que las prácticas y el enfoque antecedieron a la denominación.

Para cerrar este apartado, la respuesta más elocuente de un ex-funcionario, ilustrando la coexistencia del rechazo de la noción de Desarrollo Local con la pasión por lo que se hace bajo esa etiqueta:

> Porque nosotros creemos <u>realmente</u> en lo local, y en el valor de lo local. Sin comprarnos absolutamente, o por lo menos en términos absolutos, el tema del Desarrollo Local, digamos. […] Digo ¿para qué querés vos soñar que tenés un plan de Desarrollo Local si no hay nada que te lo atrae?. Si no tenés dónde insertarlo, ¿qué sos, Burundi?, ¿quién sos, viste?. Con lo cual lo del Desarrollo Local fue otra manera de mandar fruta. No es muy académico lo que te digo, pero vos lo traducirás. (In f41).

Como cualquier traducción implica una interpretación y puede ir en desmedro de la elocuencia, se ha preferido privilegiar esta última y no alterar la alocución original. Lo que se desprende de todo lo anterior es que la expresión “Desarrollo Local” puede designar diferentes conceptos y diferentes conjuntos de prácticas, que no son homogéneas ni siempre compatibles y que son motivo de permanentes debates y disputas. Pero desde el momento en que la expresión se ha puesto “de moda” lo que no se contesta es la etiqueta. Es esa hegemonía del nombre la que impone la necesidad de discutir constantemente qué se entiende por Desarrollo Local.

Por último, las escasas menciones al “desarrollo territorial” se dan dentro de pasajes sobre el Desarrollo Local. Este último es definido por un trabajador como el desarrollo con un enfoque territorial, y un ex-funcionario afirmó que al desarrollo local “ahora le llaman desarrollo territorial sostenible". Es decir que lo entienden prácticamente como sinónimos.

7.3.3. Los modelos de intervención en las entrevistas

Esta sección está dedicada al análisis de los componentes de los modelos de intervención que aparecen en las entrevistas a trabajadores, funcionarios y consultores externos de los programas provinciales, discriminados según se trate de objetivos estratégicos, estrategias de

intervención, tecnologías de gestión, instrumentos u objetos de intervención. El objetivo además de identificarlos y caracterizarlos es ver cómo se relacionan con los identificados en los documentos de los organismos provinciales e internacionales.

7.3.3.1. Objetivos estratégicos

A diferencia de lo que ocurre en los documentos, las entrevistas son muy pobres en referencias a los objetivos estratégicos de las intervenciones. Sólo cuatro objetivos son mencionados del conjunto que se encuentran en los documentos de los organismos y dos de ellos proceden de una sola entrevista. Los trabajadores mencionan la *autonomía-autogestión-sujeto activo, la sostenibilidad y la seguridad alimentaria*, mientras los ex-funcionarios mencionan el *empoderamiento y la sostenibilidad.*

Con respecto a la **autonomía**, un entrevistado rescató como un aporte valioso de los trabajadores a la implementación del programa PAIS haber logrado que los reglamentos internos de funcionamiento de los grupos de trabajo de los proyectos los elaboren sus propios integrantes en vez de que les sean impuestos por el Consejo o el Municipio. Quien hace este señalamiento es fundador de una cooperativa de trabajo. Este pasaje sugiere una idea de la autonomía como una cualidad que puede desarrollarse en el proceso trabajo. En cambio otras dos referencias de trabajadores sugieren una comprensión diferente. Por ej.

> Yo la conclusión que saqué de todo esto es indudablemente que el que estaba más instruido su negocio lo llevaba mejor. Con lo cual esa famosa frase [...] “no le des de comer, enseñale a pescar”, es verdad. Pero no todos en una primera instancia están capacitados ¿eh? [...] Y hay gente que realmente tiene una deficiente instrucción y no hay programa que lo asista. (*Inf16*).

Este pasaje sugiere que la autonomía depende del capital cultural que se adquiere por la vía de la educación formal. En consecuencia las personas mayores que no han alcanzado un nivel suficiente de educación están desahuciados, “no hay programa que los asista”. Pero existe una posición aún más fijista, según la cual la autonomía no se adquiere sino que se hereda, por lo cual se tiene o no se tiene:

> El Programa Microempresa [...] erró políticamente en la Argentina. Porque en Argentina al desempleado, el que siempre había sido un empleado y estuvo feliz de la vida de ser un empleado y tener un sueldo y una obra social, lo querían transformar en empresario. Y él lo que quería era otro empleo. ¿Me entendés?. No quería ser artífice de su propio destino. El que es empresario agarra un cajón de duraznos, se pone en una esquina y empieza a mover la plata y después termina teniendo una plantación de duraznos. ¿Me entendés?. Tiene los genes para eso. (*Inf28*).

Así pues, en tres entrevistados se encuentran tres ideas diferentes con respecto a la autonomía. Lamentablemente las fuentes que abordan este tema resultan sumamente escasas. En cambio se encuentran 16 referencias a la **sostenibilidad** entendida como la supervivencia de los emprendimientos tras el fin del financiamiento estatal.[70] Once provienen de trabajadores, cinco de un ex-funcionario (*Inf17*) y una de un consultor (*Inf40*).

Uno de los primeros (*Inf20*) sostiene que el mismo programa PAIS era en gran medida el responsable por la baja sostenibilidad de los proyectos, en la medida en que imponía condiciones que dificultaban el éxito de los mismos. En este sentido se fue dando un aprendizaje a lo largo del tiempo. En los comienzos del segundo plan PAIS el Municipio armaba los grupos de trabajo por listado, juntando gente que no se conocía previamente. Eso produjo que “se cayeran" muchos grupos por conflictos interpersonales. En base a esa experiencia posteriormente se trató que los beneficiarios se agrupen ellos mismos según sus propios criterios. Pero les imponían la condición que fueran grupos nuevos y que no hubiera relaciones de parentesco entre sus integrantes.

En el mismo sentido otro trabajador (*Inf05*) se pronunció sobre la responsabilidad del Consejo acerca de la sostenibilidad de las cooperativas del Manos Bonaerenses. El Consejo había conformado las fábricas de fideos para satisfacer su propia demanda para el Plan VIDA. Al hacerlo no tuvo en cuenta la competitividad de las unidades productivas, pero en 1999 se

70 En uno de los casos el término utilizado es *sustentabilidad* pero como sinónimo de *sostenibilidad*.

pretendió independizarlas del compre estatal y lanzarlas al mercado en el plazo de un año. Debido a su baja rentabilidad y competitividad no resultaron viables en el mercado. Por otra parte el Consejo también contribuyó a su quiebra anticipada al adquirir toda su producción en 2001 pero abonar un año después a precios anteriores a la salida de la convertibilidad.

En el Plan PAIS se evaluaba la sostenibilidad y viabilidad de los emprendimientos utilizando una grilla (*Inf06*) provista por el PPM (*Inf02*). Sin embargo su aprobación no dependía del diagnóstico de ese aspecto, porque se consideraba la necesidad de los destinatarios de contar con una fuente de ingresos en el corto plazo.

> Había proyectos que ¿qué sé yo? una cooperativa de limpieza de parque eran veinte, veinticinco personas. Estaba bueno porque en cierto modo cubría las necesidades y la desocupación. Pero en lo que uno podía ver en la proyección del tiempo en la rentabilidad sabías que de antemano no iba a ser un proyecto con éxito desde lo económico, en el sentido de poder mantenerse, ¿no?. (Inf14).

Por otra parte, en muchos casos ni siquiera los integrantes de los proyectos aspiraban a que su emprendimiento fuera sostenible:

> El tiempo nos indicó que había mucha gente que estaba por la subvención. […] entonces lo que se veía es que terminada la subvención los grupos sufrían una deserción muy importante. Entonces era como que había que reacomodar todo y a veces ni llegaban para el mínimo de lo que exigía una cooperativa, que eran diez. Y a veces uno no lo alentaba porque diez sabía que no iba a haber. […] Hoy de los emprendimientos que se habían creado subsisten dos o tres. El resto no pudo mantenerse en el mercado, digamos. (ídem).

El ex-funcionario aseguró que "Todos los proyectos productivos que tuvieron sustentabilidad fue por la vinculación con la compra del Estado", lo que en cierto modo resulta contradictorio, pues en la medida en que su supervivencia dependió del Estado no se pueden considerar sostenibles. Pero también evalúa que la composición social heterogénea de sus integrantes contribuyó a la sostenibilidad de los proyectos:

> […] una de las estrategias, también sin darnos cuenta, que hizo que fueran sostenibles algunos de los proyectos y que funcionara esta red fue la incorporación de sectores medios de la población que fueron de alguna manera los que terminaron liderando estos grupos. [...] a mí me parece que esto tuvo que ver con la sustentabilidad de los proyectos. (Inf17).

El consultor coincidió en achacar al organismo provincial la principal responsabilidad por la baja sostenibilidad de los proyectos, incluso a pesar del contexto de crisis económica que le fue mencionado por el entrevistador:

> [en 2002] hicimos un trabajo de relevamiento, vamos a llamarlo, de impacto, no sé si es la palabra adecuada, [con] la idea de ver qué había quedado del Manos Bonaerenses. […] Digamos, qué quedaba de las viejas cooperativas. Muy poco. O nada. […] Así que algo pasó evidentemente, entre el 99 ((riendo)) y el 2002, que hizo desaparecer...
>
> P: Y, pasó el 2001.
>
> Inf40: ((riendo)) Pasó el 2001.
>
> P: Y la salida de la convertibilidad, y todo eso.
>
> Inf40: Eh… Pero igual, evidentemente, esa iniciativa tenía pies de barro, creo. No había rastros. No había rastros. […] No había capacitación. No había acompañamiento, y no había un estudio de mercado previo.
>
> P: Y el contexto no lo acompañaba, tampoco.
>
> Inf40: Exactamente. O sea que entre un pulóver chino o un pulóver tejido ((ríe)) en Pigüé...[...] En realidad, eso último es casi accesorio al eje de todo esto, que era que el diseño y planificación respondió más a urgencias que a una concepción más meditada de una estrategia de desarrollo. […] No veo que hubiera una conceptualización de hacia dónde queremos ir y cómo queremos ser ¿no?. Era más: ·"Bueno, a ver, tenemos urgencias acá, tenemos que apagar el incendio, y tratemos de que apagando el incendio podamos avanzar un poquito". Palabras más, palabras menos era eso, ¿no?. Desocupados, despedidos, fábrica cerrada, bueno. Juntemos a eso: "Plata tenemos"... ((ríe)) Digamos, más o menos era "A ver, ¿qué podemos hacer?. El impacto fue efímero. (Inf40).

La única referencia al **empoderamiento** en las entrevistas proviene de un ex-funcionario que afirma que "Mujer Isleña era un programa de participación comunitaria y de empoderamiento

de la mujer" (*Inf17*). La **seguridad alimentaria** sólo se menciona como componente de un programa.

En síntesis entre los objetivos estratégicos mencionados en las entrevistas se destaca el de *sostenibilidad*, probablemente por estar estrechamente vinculado a una preocupación muy concreta del trabajo cotidiano: que una terminada la intervención no se desvanezcan los logros alcanzados con ella.

7.3.3.2. Estrategias de intervención

Son 22 las estrategias de intervención presentes en las entrevistas, diez de las cuales son económicas (*asociativismo, redes, auto-generación de ingresos, autoabastecimiento, trueque, empleabilidad, pata productiva, acceso al crédito y subsistencia*). Otras tres son organizativas (*capital social, organización y organización comunitaria*) y dos refieren a distintas formas de integralidad (*integralidad y proyectos integrales*).

Considerándolas agrupadas (ver Tabla 12 a continuación) las estrategias *económicas* son las más mencionadas por los trabajadores entrevistados (38.8%), mientras que los funcionarios se refieren en primer lugar a la *participación* (31,1%), seguida de la *organización* (20,0%) en tercer lugar las estrategias *económicas* y la *promoción* (13,3%). Los trabajadores se refirieron en segundo lugar al *compromiso*, en tercer lugar a la *promoción* y luego la *organización*.

Tabla 12: Principales estrategias de intervención en las entrevistas según categoría de entrevistado (cantidad de pasajes, con porcentajes de columna, agrupadas las estrategias económicas, de organización e integralidad)

	Funcionario	Func.%	Empleado	Empl.%
Económicas	6	13,3	48	38,8
Compromiso	3	6,7	19	15,2
Promoción	6	13,3	17	13,6
Organización	9	20,0	13	10,4
Asistencia(lismo)	2	4,4	10	7,9
Integralidad	2	4,4	5	4,4
Participación	14	31,1	5	4,4
Clientelismo	2	4,4	3	2,4

Si se consideran las estrategias en forma no agrupada (ver Tabla 40 al final de este capítulo) *compromiso, promoción* y *asociativismo* ostentan las mayores frecuencias en las entrevistas de los trabajadores, según cantidad de pasajes. En tanto para los funcionarios *participación, redes* y *promoción* son en ambos casos las más mencionadas.

Tanto los trabajadores como los ex-funcionarios entrevistados cuando hablan de **compromiso** se refieren al compromiso con el trabajo, con un proyecto social específico y con sus destinatarios directos. Ese compromiso puede ser el propio, el de los destinatarios o el de otros actores involucrados, como el Municipio. Pero también hay referencias a pretensiones de compromiso político partidario "con la causa" por parte de altos funcionarios, aunque todos los entrevistados que lo mencionaron, tanto trabajadores como ex-funcionarios rechazan ese tipo de compromiso. El compromiso siempre es algo que uno mismo se impone hacer por razones morales, no por obligación. Por ej. en el PRODEL el beneficiario tenía el compromiso de devolver el financiamiento que había recibido como subsidio (*Inf14*).[71]

71 "[…] nosotros no estábamos midiendo ni fichar, ni no fichar, ni hora extra, ni nada. Se trabajaba con un compromiso total" (*Inf00*).
"En ese caso sí, era puntera puntera puntera. Pero también muy comprometida con el trabajo" (*Inf13*).
"[…] uno trabaja en terreno, y trabaja con la gente en forma participativa, y se compromete" (*Inf37*).

La estrategia denominada **promoción** se refiere a la *promoción social*. No se han considerado los usos del lexema promoción como “publicidad” o “dar a conocer”. La noción de promoción social deriva del enfoque de Desarrollo de la Comunidad. El componente del préstamo del BID 979/OC-AR que estuvo destinado al Consejo se llamaba “de Promoción Social”. En diversos municipios el área de “Acción social” recibe el nombre de “Promoción social”. En las entrevistas a los trabajadores la *promoción social* se opone al *asistencia(lismo)*[72] y se correlaciona con la oposición alimentario / productivo.[73] Los programas del CPM y CPFyDH pertenecientes al “eje alimentario” son considerados “asistenciales”, en contraste con los programas de tipo “productivo” que son considerados “promocionales”:

> Hasta ese momento, excepto por la experiencia del primer PAIS, el Consejo de la Mujer tenía programas fuertemente asistenciales, lo más gordo era el Plan Vida, [...] la pata alimentaria se llevó toda la energía, [...] y el Programa País fue el único que tenía que ver con una impronta, digamos así, más de apostar a lo productivo (*Inf06*).

Otros trabajadores (por ej. *Inf08*) recuerdan que en el PRODIBA se hablaba de “promoción de la comunidad” en lugar de Desarrollo Local.[74]

Se ha denominado **asociacionismo** a la estrategia que prefiere los emprendimientos constituidos por varios emprendedores asociados en un pie de igualdad en cuanto integrantes de una sociedad formal o de hecho y con semejantes deberes y derechos con respecto al trabajo y el capital, por sobre la creación de emprendimientos individuales. Esto incluye la conformación de proyectos con varios integrantes asociados, la constitución formal o informal de cooperativas y también otras formas más transitorias o parciales de asociación de emprendedores para fines puntuales, como la compra de insumos, la comercialización de productos, el uso de una marca colectiva, el uso común de infraestructura productiva, etc.

Los entrevistados se refieren a estas estrategias como “asociativismo” o “asociatividad”. Pero se ha preferido *asociacionismo* para designar esta categoría debido a que las anteriores no figuran en el diccionario y, por entender que el sentido que le dan los entrevistados, así como el que tiene en los documentos, coincide con el de *asociacionismo* según el Diccionario de la Real Academia Española, a saber: el “Movimiento social partidario de crear asociaciones cívicas, políticas, culturales, etc.”. El cooperativismo es una de las formas del asociacionismo.

El asociacionismo fue siempre una condición para acceder a los programas que se describen en este trabajo. En el PAIS se entendía que “asociativo” excluía “familiar”. Los integrantes de un mismo proyecto no debían ser parientes, o pertenecer a la misma unidad doméstica. Idealmente un proyecto debía ser la fuente de ingresos para seis familias o unidades domésticas: "no tenía que ser familiar, sino que tenía que ser *multifamiliar*" (*Inf06*). De ahí la constitución de *grupos multifamiliares* para la compra de alimentos y la constitución de comedores.

La estrategia del asociacionismo se funda no sólo en los beneficios económicos que puedan derivar del trabajo asociado sino sobre todo en el valor de la solidaridad, levantado desde la elección misma del nombre del programa:

> Y ahí se trabaja, y se implementa, el PAIS. Programa Alimentario Integral y Solidario. Que para mí fue una cosa bellísima, el diseño que tomó cosas de Nicaragua, de algunos otros lados, y la implementación. ¿No?, porque era transferirle el recurso económico a la familia. Para que resuelvan ellos. Que no es darle una tarjeta, y “pasala y consumí lo que quieras”.
>
> ¿Por qué?. Justamente la consigna es que no podían repartirse el dinero. La mínima situación

72 Por ej. refiriéndose al paso de la etapa duhaldista a la del nacimiento del programa de Banca social *Inf01* consideró que fue “salir de una política asistencial a pensar en una política más de promoción”. Otro trabajador expresó con respecto al Programa Alimentario Nacional (PAN) del gobierno del presidente Alfonsín: “No se planteaba demasiado el tema de la promoción de las personas [...] más allá de lo asistencial” (*Inf04*).

73 También podría pensarse vinculada con la oposición “dar el pescado / pescar”.

74 Debe acotarse, sin embargo, que las unidades administrativas a las que se refiere se llamaban de “promoción social” según el decreto de estructura correspondiente (véase la sección 4.3 del capítulo 4). El error, sin embargo, es indicativo de que el entrevistado asocia la noción de promoción social con el enfoque del Desarrollo de la Comunidad.

> bancable era comprar juntos. Después algunos además de comprar juntos cocinaban juntos, y otros compraban juntos, cocinaban juntos y comían juntos. (*Inf33*).

Se trata de una ideología de base católica que otro entrevistado (*Inf04*) calificó de "comunitarista", que sintonizó a fines de los ochenta con el enfoque del Desarrollo de la Comunidad predominante en los organismos internacionales y en la formación de los profesionales de las ciencias sociales que trabajaban en la acción social estatal (véase Prévôt Schapira 1996, y la sección 4.3 de este trabajo). La imposición de que los grupos de proyecto no estuvieran integrados por familiares cumplía la función de obligar a los beneficiarios del programa a salir del ámbito estrecho de la solidaridad doméstica, en este caso para "trabajar juntos". Igual que la prohibición de incesto, que según Leví-Strauss funda la sociedad, este requisito buscaba la creación de una *comunidad* estableciendo lazos de solidaridad más allá del ámbito familiar.

El requisito de que no hubiera familiares en un mismo proyecto resultaba difícil de hacer respetar. Los frecuentes cambios en la composición de los grupos, con deserciones y reemplazos para mantener la cantidad mínima de seis integrantes, condujeron en varias oportunidades a tener que aceptar la incorporación de parientes. Por otra parte, a partir de la experiencia, que mostraba que los emprendimientos compuestos por familiares solían perdurar más tiempo, los trabajadores comenzaron a cuestionarse este requisito, como una imposición arbitraria, señalándolo como el responsable del fracaso y disolución de muchos proyectos.

> En ese momento teníamos el mambo, que hoy nos queremos matar, digamos, de que el emprendimiento no podía ser familiar. Este, bueno, hoy sabemos que eso es ridículo, ¿no es cierto? porque todos los emprendimientos de las PYMES nacen de emprendimientos familiares. En ese momento era así porque se pensaba que eso [...] podía generar mayor asociatividad. Pero terminaba siendo un dibujo. (*Inf06*).

La estrategia llamada **organización** agrupa en realidad a cuatro estrategias, que son *redes, capital social, organización comunitaria y tejido social*, de las cuales sólo la última no se menciona en las entrevistas. De ellas surge que la organización y la conformación de redes fue siempre una estrategia del organismo. Sin embargo su naturaleza no fue siempre la misma. Durante la primera época del PAIS a finales de los ochenta la estrategia consistía en "acompañar a los barrios [en] la organización que se diera, para bancar" a la gente en ese momento difícil (*Inf41*). La primera forma de organización espontánea durante la hiperinflación fueron las ollas populares, en torno a las cuales el programa conformó los *grupos multifamiliares.* Posteriormente se propuso escalar esa organización espontánea mediante dispositivos como los Comités Alimentarios Locales y Municipales (CAL y CAM).

Las redes a las que se hace referencia durante la gestión duhaldista eran redes informales de ayuda mutua entre individuos (beneficiarios de los programas sociales y miembros de una misma comunidad), para facilitar la circulación de información, mensajes, transporte y productos. Así, por ej. las redes de hilanderas y de tejedoras que propició Mujer de Campo o las redes en que se apoyó Mujer Isleña para convocar a las reuniones, distribuir mercadería durante la inundación o realizar el censo. El armado de esas redes se efectuaba a partir del intercambio de direcciones y teléfonos entre las personas que asistían a los encuentros organizados por el programa, de modo semejante a lo que hoy se denomina *networking*.

El PRODEL se propuso reorganizar a todos los grupos de Manos Bonaerenses para que "formaran redes", "consolidar capital social" y que se sumaran a los *Consejos Locales de Desarrollo* (*Inf37*).[75] Las "redes" a las que hace referencia operativamente asumían la forma de los "*polos productivos*".[76] La "consolidación de capital social" para las funcionarias a cargo del programa se lograba mediante la formalización de los grupos de trabajo bajo la figura societaria de cooperativas (Caracciolo Basco y Foti Laxalde, 2003; Foti Laxalde y Caracciolo Basco 2004a, 2004b).

La estrategia organizacional del ETD fue impulsar el trabajo con redes de "organizaciones sociales" (ONG) ─organizaciones de segundo grado, formalizadas, "fuertemente estructuradas"

75 Los Consejos Locales de Desarrollo, no llegaron a conformarse.

76 La denominación "polos productivos" revela la influencia de la teoría de los polos de desarrollo (Perroux), la noción de cluster y el modelo de los distritos industriales italianos, pero está más cercana en su implementación al modelo de la cooperativa Manos del Uruguay.

(*Inf33*)— y propiciar su conformación como un sujeto para sí en tanto "actor de la economía social": El funcionario a cargo de ese programa, quien se autodefinió como "del palo de las organizaciones", procuró mediante su gestión "instrumentar algunas acciones que pudiesen estructurar un sector, que no existía. Actores estaban pero no como sector, digamos" (*Inf33*). Esta política deliberadamente no incluyó el trabajo con redes de individuos:

> En realidad ahí hubo una decisión política fuerte, concreta: no trabajar con el individuo, con todos los costos que eso tenía. No trabajar con el individuo. Trabajar con las organizaciones que trabajan con el individuo. Esa sí fue una adquisición. Pero todo eso paralelamente a acciones, gestos, cosas, movilizaciones, aplicación de recursos para que se estructure un actor con el cual dialogar. No porque no existía. Existía, pero desestructurado. Entonces de ahí las mesas de actores... las mesas locales. (*Inf33*, subrayado agregado).

Estrechamente vinculada a la organización está la estrategia omnipresente de la **participación.** Sin embargo ésta también puede significar cosas muy diversas según la persona que la usa y el contexto en el que se usa, por lo que no resulta fácil efectuar una generalización. Ni siquiera una que distinga un uso característico de los trabajadores y otro de los funcionarios. Varios entrevistados refirieron que durante la gestión Duhalde se impulsaba la *participación comunitaria*:

> La participación fue un objetivo en sí mismo. El objetivo de los Programas de ese momento, del Consejo de la Mujer, era promover la participación comunitaria. Todas las acciones tendían a eso, por eso no había productos pre-determinados. Era propender a la participación y a la formación de redes (*Inf17*).

Su implementación se realizaba a través de *talleres de participación comunitaria y planificación participativa* con los beneficiarios de los programas del Consejo (CPM y CPFyDH). La asistencia a dichos talleres era una de las formas de participación en los programas. Se habla entonces de "altos índices de participación" cuando la concurrencia a los talleres era numerosa. Pero la participación también era el tema de discusión de dichos talleres. En ellos se promocionaba el uso de técnicas participativas de trabajo comunitario, incluyendo la convocatoria amplia a la comunidad, sin exclusiones, el reparto de responsabilidades y garantizar a todos la posibilidad de manifestar sus puntos de vista e incidir en las decisiones colectivas. Generalmente se partía de la identificación de "necesidades sentidas", que luego eran priorizadas y se continuaba con la formulación de un proyecto comunitario o productivo para satisfacerlas con apoyo de los programas y el trabajo propio (*Inf27, Inf17, Inf21*).

En épocas más recientes, el Volver continuó trabajando con el mismo método de convocatoria abierta a todos los habitantes de una localidad a talleres de planificación participativa para formular un plan de desarrollo local (*Inf30*).

Como señaló un trabajador, "la idea de la participación está bien, pero lo importante es cómo se la implementa" (Inf14) en referencia a la posibilidad de manipular la convocatoria a fin de que sólo participen las personas con ideas o intereses afines, con lo cual la participación puede reducirse a una simple puesta en escena. Ofreció como ejemplo la composición de los CLES en varios municipios. Otro trabajador proporcionó como ejemplo su propia forma de trabajo con potenciales emprendedores productivos:

> […] armabas unos modelos para apicultura, otros para otros, qué sé yo, y directamente lo ofrecíamos. Era más fácil. Entonces si se les ocurría otra cosa [le decías:] "No, dejate de joder, tenemos esto". ((risas)). Sí, no te rías.
>
> Te digo una cosa: entre, entre hacer como que participa el tipo: "hacé lo que quieras, decidí, decidan" ¿qué sé yo? [para luego decirle] "no, pero eso no, eso no, eso no" hasta... y al final: "tenés que hacer lo que yo quiero", directamente, decile: "Esto es lo que yo quiero" y listo!. [Le das] Una carpeta y chau. Y perdés menos tiempo con la gente. Porque [sino] hacés **como que** participás... (*Inf19*).

Dentro del grupo de estrategias económicas los entrevistados mencionan la **autogeneración de ingresos**, el *autoabastecimiento*, el *trueque* y la *empleabilidad*. Hablando de los antecedentes de los programas que se describen en este estudio, dos de los entrevistados recordaron al PRODIBA, que funcionó en el Ministerio de Acción Social antes del PAIS, como "un

paquete que tenía 4 componentes" (*Inf08*), uno de los cuales era "generación de Ingresos",[77] y dependía de la Dirección de Programas Especiales (*Inf39*):

> Ahí se ensayaron las primeras "estrategias de generación de ingresos", donde se buscaba el reconocimiento de las habilidades de las gente y darle capacitaciones, formación y promover determinadas unidades económicas que respondieron a las habilidades y con la intención inclusive de iniciar un fondo rotatorio dentro del asentamiento (*Inf08*).

Esta línea de trabajo estuvo siempre presente en el organismo durante el período considerado y es referida por varios entrevistados, tanto ex-funcionarios como trabajadores, aunque con denominaciones diversas como "generación de empleo" (*Inf09*), emprendedorismo (*Inf04*), microemprendimientos (*Inf17*) o "pata productiva" (*Inf06*). Varios trabajadores coincidieron en señalar que a partir de 2006 esta línea de trabajo desplazó a las demás, algo que valoraron como un cambio negativo. Por ej:

> Y hemos retrocedido mucho en, hay un gran retroceso en pensar el desarrollo como… cada vez mas ligado a lo productivo, en sentido estricto. O sea… las líneas de financiamiento que tenemos en este momento son todas para [actividades productivas] (*Inf04*).[78]

El **autoabastecimiento** se menciona en relación al primer "momento" del PAIS: "la primera parte era generar una economía de subsistencia. Entonces rescatar a la mujer en aspectos que tuvieran que ver con la costura, entonces compraban máquinas de tejer, telas a granel..." (*Inf08*). También se proporcionaban semillas para el cultivo de huertas familiares y se distribuían pollitos con su alimento para la cría de gallinas ponedoras, una tarea realizada en articulación con el recientemente creado Programa ProHuerta, del INTA. Todas estas acciones iban acompañadas de *capacitación*.

El **trueque** no llegó a ser impulsado como estrategia del organismo pero sí estuvo en estudio la posibilidad de apoyarlo cuando cobró masividad como estrategia de la economía popular durante la crisis de 2001. Un grupo reducido de trabajadores de la Dirección de Economía Social realizó un trabajo de campo visitando varios nodos de distintas redes, y observó su funcionamiento con el fin de encontrar alguna manera en que el Estado Provincial pudiera intervenir en apoyo de la experiencia. Sin embargo no llegó a tomarse ninguna medida porque pronto surgió inflación en el sistema y los mismos participantes lo fueron abandonando: "tomó todo lo del mercado que lo pudrió todo y se fue al carajo el tema de la red del trueque" (*Inf07*).

La promoción de la **empleabilidad** fue desplegada desde el componente o subprograma de *formación laboral* del PRODEL, también nombrado como "la pata laboral" (*Inf28, Inf0*6). Por la misma época otro programa del mismo organismo, el Barrios Bonaerenses, se ocupaba centralmente de esta estrategia:

> En realidad nosotros enfocábamos al tema de algo que venía desde OIT en ese momento ¿no? Que era esta cosa de la empleabilidad. Generar condiciones de empleabilidad, ¿no?. Esa fue un poco, conceptualmente, una de las cuestiones fuertes. Y por eso la pata capacitación fue muy fuerte en el inicio, ¿no?. Todo el módulo de capacitación laboral fue muy importante. (*Inf23*).

En el PRODEL se armaron módulos de capacitación sobre desempeño laboral, búsqueda de empleo, aspectos específicos para cada oficio y se entregaba herramientas a los que fueran a desempeñarse en forma autónoma (*Inf22*). Varios trabajadores que no se desempeñaron en este componente lo identifican como un subprograma de entrega de herramientas, antes que por sus capacitaciones.

En cuanto a la **integralidad**, salvo por la mención de los "proyectos integrales" del ETD, los escasos pasajes que la consideran hacen referencia a "una mirada más amplia" (*Inf33*) y a la búsqueda de salir de la "fragmentación" en el abordaje de la realidad social en el territorio, a partir de diferentes líneas de trabajo desconectadas entre sí, algo que recién se pudo concretar a partir del programa IDL.

> [...] todavía ahí no teníamos una visión de integralidad. Nosotros seguíamos pensando ahí que lo comunitario se podía armar separado de lo productivo, separado de lo laboral [...]. O sea,

77 Los otros componentes del PRODIBA eran "administración comunitaria de la salud", "atención al pre-escolar" y "saneamiento ambiental" (Inf08).

78 Véase también la cita de *Inf13* en la pag. 295.

> todavía no estábamos pensando en el desarrollo local como algo integrador. [...] y el Iniciativas empezó a tener un viso de integralidad ya, o sea ya no eran tres patas [...] sino mirar el territorio y ver cuál es la demanda de la comunidad y ver cómo le respondemos (*Inf06*).

Uno de los consultores se refirió a la falta de integralidad en las políticas del CPFyDH mediante la metáfora de la ambulancia:[79] "El Consejo era un poco la ambulancia" (*Inf40*). En este uso “integralidad” remite a “políticas socioeconómicas”.

El **asistencia(lismo)** es una estrategia criticada en todos los casos. El paréntesis alude a la identificación entre asistencia y asistencialismo. Los entrevistados no buscan diferenciar, como hace en su libro Hilda González, una legítima línea de trabajo de asistencia a la emergencia (asistencial) de una ilegítima línea de trabajo “asistencialista” que sería una desviación de la primera. En las entrevistas la oposición que cuenta es *asistencia(lismo) / promoción*, donde el segundo término se asocia a políticas de desarrollo y generación de ingresos mediante la creación de microemprendimientos productivos. En su discurso, el *asistencia(lismo)* aparece vinculado al pasado del organismo, en particular a la gestión duhaldista, ya que ni siquiera la etapa alimentaria del PAIS es considerada asistencial sino de “autoabastecimiento”. Esta oposición es probablemente constitutiva de la identificación que tienen los trabajadores con las políticas de desarrollo y con su propia misión dentro del organismo como “la pata productiva”.

> [...] el Consejo de la Mujer tenía programas fuertemente asistenciales (*Inf06*).

> [...] imperaba mucho la cuestión de trabajar con la gente y ver cómo ayudar. Más que de desarrollo. O sea, no sé si se rompía con el modelo de asistencia. (*Inf10*).

> [...] lo que se intentaba, era salir de ese marasmo de programas y programitas de tipo meramente asistencial (*Inf35*, sobre el PUEBLO).

> Yo creo que fue más que nada una idea de Coraggio, que estaba incorporado como asesor, de cambiar el sesgo asistencialista que había tenido el ministerio hasta ese momento, por una idea más desde lo productivo (*Inf31*).

El **clientelismo** no es mencionado por ese nombre por los trabajadores. Más bien éstos hacen referencia a la existencia de una “lógica de intermediación política [...] real o ficticia” (*Inf21*) en la que punteros políticos o instituciones intermedias usan a los pobres para solicitar en su nombre recursos del Estado que ellos posteriormente distribuyen a discreción en una especie de mercado de lealtades políticas: “cuando entró a filtrarse el quehacer de los punteros presuntamente politizados […] se fue trasformando en un tome y daca, en función de prestaciones y servicios ligados a lo partidario” (*Inf35*). Mencionan casos de puesta en escena de proyectos ficticios para pasar una inspección, con supuestos beneficiarios que desconocían el motivo para el cual habían sido convocados.

Los ex-funcionarios mencionan explícitamente el clientelismo y lo vinculan con el asistencialismo. Pero mientras uno de ellos asegura que el clientelismo es más frecuente en los ministerios de desarrollo social que en los demás organismos estatales, el otro funcionario lo hace para cuestionar el concepto. En su opinión la idea de clientelismo postula erróneamente un tipo de relación patrón-cliente en la que una de las partes usa activamente a otra, que no puede más que soportar pasivamente ser utilizada. Considera más realista hablar de transacciones o negociaciones:

> [...] habiendo estado ahí yo en realidad creo que no había clientelismo político. Me niego a pensar en el clientelismo, sino en la negociación. […] O sea, hay una negociación, que por ahí el término *cliente* deja a un lado mucho más pasivo, ¿no?. Y en realidad acá era como decir “si bwana”, decirte eso para que vos me des, […] y notabas cómo conseguían cosas para el barrio desde estas negociaciones […] porque la gente también... ellas tenían muy claro cómo eran estas relaciones y qué negociaciones se hacían (*Inf27*).

---

79 Alude a una metáfora utilizada por el Ministro de Planificación de Venezuela, Ricardo Hausman, en el Panel de Clausura del Foro sobre Reforma Social y Pobreza en 1993, posteriormente recogida por Carlos Vilas (1997) y por B. Kliksberg en reiteradas ocasiones. Según esta metáfora los programas sociales compensatorios "basados en el concepto de las transferencias directas focalizadas con la intención de mitigar los costos sociales del ajuste, limitan la política social, como han dicho otros, a una ambulancia que recoge los heridos que deja la política económica" (*BID-PNUD-Reforma social y pobreza 1993, p. 108*).

7.3.3.3. Tecnologías de gestión

Trabajadores y ex-funcionarios mencionan las mismas tecnologías de gestión en las entrevistas y en proporciones similares. Las tres más mencionadas son incluso las mismas que mencionan los consultores. En primer lugar se menciona la evaluación-seguimiento-monitoreo. Le siguen la planificación, la descentralización y la gestión asociada. Con menor frecuencia se mencionan tercerización, focalización y gerencia social (ver Tabla 13).

Con respecto a la **evaluación-seguimiento-monitoreo** hay que diferenciar evaluación de viabilidad o factibilidad de los proyectos productivos, seguimiento y monitoreo de los proyectos financiados y evaluación de los programas. Por otra parte también se presentan algunas diferencias entre programas. Quienes trabajaron en el PPM coinciden en afirmar que se realizaban evaluaciones de viabilidad económico financiera de los proyectos. Asimismo son estos trabajadores los que transmitieron las técnicas de evaluación correspondientes a los trabajadores de los otros programas.

Sin embargo hay divergencias sobre el carácter vinculante de ese tipo de evaluación y sobre la injerencia de criterios políticos. Algunos aseguran que la evaluación era puramente técnica, rigurosa y que no había presiones políticas para aprobar los proyectos, mientras que otros afirman que la evaluación técnica no era obligatoria, ni rigurosa ni vinculante y que las instrucciones de las autoridades eran aprobar todos los proyectos. Por ejemplo:

> Y se evaluaban en nuestro caso se evaluaban bien. Nosotros rebotábamos proyectos bastante. Los que no nos parecían viables. [...] A nosotros nos habían bajado línea de que los que no eran viables no los banquemos. [...] Bajaban línea que lo evaluáramos como correspondía y lo evaluábamos como correspondía. Si te parecía que ibas a perder plata te contestaba que no era…O si no que lo reformularas (*Inf28*).

> Y me llegaban pilas y pilas de proyectos de distintas actividades, de distintos municipios, no?. Y bueno, nosotros muy técnicamente los evaluábamos y la mayoría de ellos los rechazábamos, los mandábamos a reformular hasta que, bueno, alguien nos dijo: “No. Hay que aprobar. Hay que aprobar” (*Inf05*).

Tabla 13: Tecnologías de intervención en entrevistas según categoría de entrevistado (cantidad de pasajes y porcentajes de columna)

Tecnología	Funcionario	Func.%	Empleado	Emp..%
Evaluación-Seguim-Monitoreo	14	28	67	63,8
Planificación	15	30	15	14,3
Descentralización	8	16	8	7,6
Gestión asociada	5	10	7	6,7
Tercerización	3	6	5	4,8
Focalización	1	2	3	2,9
Gerencia Social	4	8	0	0

El PPM contaba con profesionales de diferentes disciplinas con las competencias como para evaluar la factibilidad de distinto tipo de proyectos: agrónomos, veterinarios, contadores, ingenieros, etc. Sin embargo el tipo de proyecto no determinaba quién haría la evaluación de factibilidad y todos los empleados del Consejo evaluaban cualquier proyecto. Dicha evaluación se hacía fundamentalmente a partir de la lectura del documento de proyecto y no era necesario contactar personalmente a los solicitantes. Algunos trabajadores expresaron su desacuerdo con ese tipo de evaluación:

> […] la evaluación se hacía acá, de un tipo que estaba en Pehuajó. ¿Qué mierda podías saber?. [...] Mirábamos el proyecto y [...] donde era fácil ir ibas, y donde no era fácil ir lo mirabas y le ponías el gancho o no. En general se lo aprobaba a todo, no había una rigurosidad de ver. [...]

> Pero el tema es que no viajás, mirás el papel, y prejuzgás, o juzgás mal, ¿viste?. […] cada uno aprobaba lo que le parecía. No es que vos rendías cuentas de qué estaba bien y qué estaba mal. No, vos le metías gancho (*Inf11*).

El PAIS no tenía ninguna exigencia con respecto a la viabilidad económico financiera, sin embargo algunos trabajadores por iniciativa propia también consideraban ese tipo de variables, en base al saber transmitido por el personal del PPM. Por ej.:

> […] hacíamos un diagnóstico, trabajábamos con el grupo, hacíamos cuentas, veíamos las posibilidades que tenían. Teníamos una grilla, digamos de cálculos, de ver si realmente tenía alguna posibilidad de sustentabilidad el emprendimiento, dónde iban a vender, quiénes eran sus clientes potenciales. […] El emprendimiento se aprobaba si tenía un grupo mínimo de cuatro personas, si tenía alguna experiencia previa en el tema, si tenía un listado de clientes potenciales, y si le cerraban los números (*Inf06*).

El mismo informante admite que la exigencia de "que cierren los números" no venía del programa y que el dictamen de los evaluadores no era vinculante. Tal vez por ese motivo, otros trabajadores del mismo programa directamente no realizaban ese tipo de evaluación:

> […] la única exigencia que había en relación al funcionamiento de los proyectos eran de tipo grupal, nunca había una mirada para ver la viabilidad del proyecto en cuanto en otros aspectos que no tuvieran que ver con que la gente se lleve bien o que efectivamente respondieran a lo que se esperaba que eran los destinatarios del programa. Cualquier otra idea que uno tuviera era una idea de uno, no del programa. (*Inf02*).

El mismo entrevistado relata que después de ensayar algunas evaluaciones económico financieras se dieron cuenta de que era "muy tonto" hacerlo porque bajo las condiciones macroeconómicas imperantes en esos momentos resultaba casi imposible que los proyectos pasaran esa evaluación: "[...] en realidad lo que hacíamos era introducirles trabas con esa idea, porque nos poníamos a ver si las cosas daban y, claro, nunca daban. Pero porque además las condiciones no eran para que den" (ídem).

Un 40% de los beneficiarios del PAIS nunca pasó por una instancia de evaluación de factibilidad. El PAIS: "[…] tenía 3000 subvencionados y después me enteré que había 5000. Digamos, los otros 2000 nunca supe de dónde salieron, digamos, ¿viste?. Fueron utilizados para campañas para otras cosas" (*Inf06*).[80] En programas posteriores como el PRODEL y la Banca Social la evaluación de viabilidad mantuvo en términos generales sus características de evaluación centralizada, no vinculante y poco rigurosa en el aspecto económico financiero. Los programas IDL y ETD lograron descentralizar gran parte de la evaluación de viabilidad en los CLES, Mesas Distritales y Comités de Crédito (*Inf11*).

En cuanto al *seguimiento y monitoreo* de los proyectos financiados los trabajadores coinciden en señalar que fue siempre irregular y muy escaso o bien no se realizó. En el PPM se viajaba a los distritos para monitorear "si se había dado buen destino al crédito" (*Inf05*), pero una evaluación final arrojó que el 90% no había tenido un buen destino. En el comienzo de la segunda época del PAIS "lo que intentamos hacer era una visita mensual, o cada dos meses" para ver los proyectos de cada distrito. Pero "después cada vez era, era mayor la masividad, entonces lo que terminábamos haciendo en muchos casos era [...] una evaluación conjunta" con un representante de cada grupo (*Inf20*). Los demás programas estuvieron en la misma situación pero por otros motivos: no se realizaba seguimiento ni monitoreo por la estrechez del presupuesto para el pago de viáticos y mantenimiento de vehículos.[81]

---

80 Esos 2000 subvencionados cuyos proyectos no fueron evaluados por el personal del programa eran trabajadores precarizados del mismo CPFyDH, incluyendo personal del PAIS, algunos de los cuales están entre los entrevistados.

81 [...] no podría decir que se hizo el monitoreo o un monitoreo muy parcial del PRODEL, y menos la evaluación. La evaluación para mí no existió (*Inf10*).

> Bueno, esta constante que se ha dado, por lo menos, desde mi experiencia, desde que estoy en la administración pública, en el Ministerio... No se ha podido hacer el seguimiento y si se hace el seguimiento no hay una respuesta inmediata, para modificar (*Inf07*).

> Pero sí fallamos como Ministerio en eso del acompañamiento posterior. Yo creo que es histórico, acá siempre se hace la previa hasta el financiamiento. Y a partir de ahí no hay un seguimiento. (*Inf12*).

La evaluación de los programas ha estado tanto o más ausente que el seguimiento y el monitoreo. Algunos trabajadores mencionan la autoevaluación final del PAIS como el único caso de evaluación de un programa en la historia del organismo. Aunque sería más acertado considerarla un informe final de gestión, ya que sólo ofrece estadísticas de beneficiarios y proyectos financiados por año, rubro y distrito y algunas lecciones aprendidas por los trabajadores del programa a partir de su experiencia en el mismo. La idea más extendida entre los trabajadores es que nunca se realizó evaluación de los programas.

> […] no conozco a la fecha ((ríe)) ningún elemento de evaluación completo y con trascendencia al mediano y largo plazo. [...] desde el Estado (*Inf08*).

> [De la Banca Social] nadie puede dar un número y defenderlo. Un número. Un número. No existe, porque nadie da datos [...] entonces cualquiera puede decir cualquier cosa (*Inf11*).

Los trabajadores que se desempeñaron en el Manos Bonaerenses ignoraban que en 1999 se había realizado una evaluación externa de todos los programas del Consejo con financiamiento del BID, que incluyó al Manos Bonaerenses, de la que participaron 11 consultores. Entre fines de 2002 y comienzos de 2003 se intentó algo similar a una evaluación de impacto a partir de un muestreo al azar de los proyectos para ver "qué quedaba de las viejas cooperativas" del Manos Bonaerenses. Uno de los consultores entrevistados, quien coordinó dicha evaluación, concluyó que "Muy poco. O nada. […] No había rastros" (Inf40).

Una de las ex-funcionarias recordó con dificultad que el SIEMPRO realizó una evaluación del PRODEL sólo después que el hecho le fuera señalado por el entrevistador, dado que se contaba con el cuestionario que se usó como instrumento de dicha evaluación. La funcionaria sólo pudo recordar que "tuvo que contestar cosas" sin poder ofrecer más detalles. Al mismo tiempo manifestó su deseo de "Que la gente [...] se pusiera a escribir [...] las cosas que se hacían, cosa que antes no había registro [...] nadie sabía qué hacían, ni por qué" (*Inf37*).

Según expresa un memorando interno del ETD de 2007 que solicitaba una autoevaluación del primer año de gestión de dicho programa, lo que se esperaba era "sólo un listado de las tareas realizadas en el transcurso del año". Este documento ilustra lo que en la práctica se entiende por evaluación: un listado de las acciones realizadas, una estadística de las unidades de producto entregados, y la cantidad de destinatarios alcanzados por las acciones, entendiendo a estos números como indicadores de resultados. En otras palabras, un informe de gestión para un periodo de tiempo equis, tal como ocurre con el libro considerado evaluación final del PAIS, mencionado anteriormente.

La categoría **planificación** incluye en este caso las subcategorías **planificación participativa** y **planificación estratégica**. De las entrevistas a trabajadores surge que la planificación estuvo presente en todos los programas de alguna manera. Los trabajadores que se desempeñaron en el PRODIBA en la primera mitad de la década del ochenta fueron capacitados en planificación estratégica por representantes de UNICEF.

Durante las gestiones de Hilda González los funcionarios y trabajadores del organismo fueron capacitados en *planificación estratégica* y en marco lógico por consultores del BID (véase el capítulo 3), para formalizar una matriz de planificación de los programas, clarificar los objetivos, productos, resultados esperados, etc. con el fin de poder evaluar en el futuro. Además, en el caso de Mujer Isleña, se realizaron con el mismo fin talleres internos de *planificación* con marco lógico bajo la coordinación de un consultor de una ONG. Por otra parte, los trabajadores conducían talleres de *planificación* con los destinatarios de los programas en los que se formulaban los proyectos comunitarios y productivos que luego serían financiados por el organismo y en los que se enseñaba el método de la p*lanificación participativa*.

En el PRODEL se realizaron capacitaciones internas sobre una variante del método ZOPP llamada "microplanificación barrial participativa", a cargo de uno de los trabajadores que la había aprendido en su paso por una agencia de cooperación internacional. También se enseñaba *planificación estratégica* a los integrantes de las Mesas Distritales y CLES, y a personal y

---

> Lo que pasa que nos pasaba lo de siempre, una vez que se le daba la guita, el seguimiento era una mentira. Siempre fue una mentira. [...] nunca fueron procesos que volvieron sobre los resultados. Porque no había una vuelta al lugar. (*Inf21*).

funcionarios municipales. Esta tarea se continuó en el IDL capacitando en *planificación* a los integrantes de las Unidades Técnicas Locales (UTL), y también se continuó con el ETD. Los talleres de planificación con los beneficiarios que se realizaban en los diferentes programas son descritos de manera muy similar por diversos entrevistados:

> Consistía básicamente en la priorización de problemas por parte de los vecinos, las organizaciones, el municipio, la selección de algunos problemas sobre los cuales querían aplicar el proyecto, o sea, lo mismo que siempre fue un proceso de planificación. Con participación. No había nada novedoso (*Inf04* refiriéndose al PRODEL).
>
> La propuesta de trabajo que llevábamos a los distritos fue siempre la misma. [...] la transferencia metodológica era con talleres de planificación participativa, el armado de una mesa de gestión a nivel local lo más representativa posible (*Inf30*, sobre el Volver).

La descripción de los ex-funcionarios no es diferente:

> Se juntaban grupos de mujeres. Trabajábamos con talleres. No se llamaban de planificación en ese momento, eran un poco abiertos con alguna técnica para generar la participación donde se ubicaban los problemas sentidos por la propia comunidad y a partir de ahí que surgieran algunos proyectos. En ese momento en el año 93, 94 tenía que ver con proyectos de tipo comunitario, no productivo.
>
> […] era juntarse para ver qué se podía hacer [...] hacer un diagnóstico participativo de lo que pasaba en el lugar y qué les pasaba a ellas. Y a partir de ahí buscar la solución de alguno de los problemas. Una suerte de planificación estratégica pero más simple. En dos días de trabajo comunitario. Y de cada uno salían 2 o 3 proyectos (*Inf17*).

La **descentralización** es una tecnología favorecida en teoría por los trabajadores, aun cuando no hay acuerdo ni claridad acerca de en qué consiste ni hasta qué punto se está implementando. Dos temas de debate vinculados con ello son quién administra el dinero de los programas y quién realiza el trabajo en terreno. Sobre el primero de ellos un trabajador opinó que en el CPM “Había una descentralización trucha. Recursos nada de descentralización, digamos. Obviamente recursos alimentarios [sí], digamos, pero un mango nunca” (*Inf03*). En contraste, otro trabajador admitió que durante la gestión Duhalde se descentralizaron fondos, pero a continuación reflexionó: “Ahora la pregunta es si estuvo bien invertido o no el dinero. Si el saldo de todo eso le deja algo a las distintas comunidades. Y a mí me parece que no” (*Inf14*).

Otro entrevistado, refiriéndose a la Banca Social, relató que el Director a cargo de ese programa señalaba: “nosotros con los beneficiarios no nos tenemos que meter. Nosotros le tenemos que darle la guita a las ONG”. Juzgó que gracias a ese principio “hay una descentralización, razonable al fin” (Inf11), sin embargo lo consideró deficiente porque no hay control ni seguimiento ni evaluación de lo que las ONG hacen con ese dinero.

El otro tema de debate es el de los viajes a los distritos. Un entrevistado consideró centralizador que los trabajadores del Ministerio viajen para realizar tareas que deberían hacerlos empleados municipales:

> […] creo más en los recursos locales formados, vinculados, comprometidos en tiempo y en conocimiento y con el recurso local que con esta cosa, que incrementa el costo operativo de la implementación, de los viajes hacia el territorio. Creo que debe racionalizarse la intervención hacia otros. Implementar, llevar, hacer una transferencia de tecnología (*Inf08*).

En cambio, otro entrevistado aseguró no estar convencido que viajar a los distritos sea centralización y no saber si lo que hoy se hace en el ministerio con el dinero puede considerarse *descentralización* (*Inf10*).

Uno de los ex-funcionarios manifestó que cuando asumió el cargo la *descentralización* fue "una consigna que bajó muy fuerte el Subsecretario y que me parece que venía del Gobernador" (*Inf33*). Tiempo después le impactó positivamente el discurso de otro Ministro que afirmó que una verdadera descentralización implica conocer a los actores en quienes se va a descentralizar, confiar en ellos y transferirle recursos económicos y facultad para tomar decisiones, un procedimiento indicado tanto para los municipios como para organizaciones de la sociedad civil.

> Cuando uno descentraliza o participa o se asocia con las organizaciones de la sociedad civil corre el riesgo de que alguien diga “che, pero estás tercerizando cosas que tendría que hacer

> el Estado". […] Y no es para nada descentralización (sic)[82] del rol del Estado. El Estado no delegó sus responsabilidades. […] Nosotros condujimos el proceso del Consorcio a fuerza de ideas y de laburo. Con el equipo técnico que además se bancó el señalamiento de algunos compañeros de "¡Eh! ustedes están descentralizando (sic) el Estado, son traidores" (*Inf33*).

Como puede verse hay una asociación estrecha entre "descentralización" y ***tercerización***, al punto que en ciertas ocasiones la última es considerada una variante de la primera. Pero si bien todos los entrevistados consideran necesario y correcto descentralizar, quienes no aprueban la tercerización no efectúan dicha asociación. Por ello, se puede considerar que la *tercerización* entendida como *descentralización* constituye un eufemismo. Un trabajador opinó que en el ministerio "hay muchísima capacidad intelectual y de gente que sigue desarrollándose intelectualmente y no se sabe aprovechar, y se terceriza todo" *(Inf10*). Consideró esa práctica como una forma de vaciamiento y aludió en particular a la contratación de empresas consultoras para realizar evaluaciones de programas:

> […] ¿una consultora en territorio qué te va a llevar? un estudiante de sociología. No tengo nada contra los estudiantes de sociología, pueden ser geniales. Pero vos acá estás llevando al territorio un tipo que a lo mejor es un magíster, un doctor (*Inf10*).

La misma persona, relatando la anécdota de una ocasión en la que se negó a realizar tareas por las que luego facturaría una consultora, reprodujo el diálogo que mantuvo con su jefe directo:

> […] yo de esta posición no me voy a correr porque es una cuestión ideológica. ¿No lo aceptás?, echame. [...] voy a hacer lo que estoy convencido. Y si puedo evitar que sigan derrochando guita para consultoras, a terceros que además son amigos de ellos, lo voy a hacer (*idem*).

El ex-funcionario antes citado informó que durante su gestión "pagamos el diseño de dos cartillas, una de economía social y una de comercialización" (*Inf33*). Aun cuando contaba con varios profesionales con experiencia y estudios de posgrado sobre dichos temas la tarea fue tercerizada en un amigo personal que además es integrante de la misma ONG.

Los "comités técnicos" del PRODEL ya constituían "dispositivos de gestión participativa y de **gestión asociada**", aun cuando recién en el IDL comenzó a usarse esta última expresión (*Inf08*). Hay quien considera que un comité así "jamás se constituyó" y que sólo figuraba "en el papel" (*Inf11*). En tanto con el Volver los organismos de *gestión asociada* recibían diversas denominaciones, como "la Mesa Chica o la Unidad de Gestión, o La Comisión" (*Inf30*). *Inf37* manifestó haber llevado adelante una política similar en otros organismos antes de su designación en el CPFyDH. Un ex-funcionario explicó que los CLES fueron "un intento importante de darle una institucionalidad entre gestión asociada para salir de la crisis" (*Inf31*) y manifestó su aprobación expresando:

> […] la idea original era realmente valiosa, ¿no?, porque poder lograr que en una mesa de discusión de lo socio productivo se sienten desde, obviamente, el intendente, los concejales, las direcciones o secretarías, o los ámbitos vinculados al desarrollo, a la economía social, al empleo, y las organizaciones sociales o las fuerzas vivas locales, realmente era un intento valioso (*Inf31*).

Esta idea de la *gestión asociada* como creadora de "una nueva institucionalidad" o de "un nuevo Estado" fue expresada también por otros ex-funcionarios:

> Pero atrás de todo eso en realidad había, anidaba, una vocación explícita de creación […] de crear nueva institucionalidad, vinculado con el Estado. Construcción de un Estado nuevo a partir de la confrontación de intereses (*Inf33*).

En referencia a la **focalización,** un trabajador relató haber participado, en tiempos del CPFyDH, de dos capacitaciones, una en la Casa de la Provincia en Capital Federal y otra "en la

---

82 La dos negativas que hay en este fragmento a llamar descentralización al proceso referido obedecen a un error involuntario del entrevistado, quien seguramente ha querido decir "tercerización", ya que en otros tramos de la entrevista defendió apasionadamente la descentralización. Su negativa era a que se la equipare a la *tercerización* y se la considere como un abandono de las obligaciones del Estado. De todas maneras, resulta interesante considerarla como un acto fallido, que expresaría la idea de que la experiencia mencionada no constituye un ejemplo válido de *descentralización*.

quinta de Chiche Duhalde", en las que el Dr. B. Kliksberg sintetizó la *gerencia social* en lo que llamó "las cuatro efes: focus, fast, friendly and flexibility" (*Inf22*). Otro entrevistado aseguró que el programa Mujer Isleña no tenía criterios de focalización, a pesar de que, como se describe en el capítulo 5 ese programa trabajaba exclusivamente con población pobre y desocupada y que MI estaba focalizado territorialmente en el Delta bonaerense. Esto sugiere que en programas con focalización territorial cuando ésta coincide con una focalización social, la percepción de quienes trabajan en los programas es que no hay focalización, debido a que en la zona seleccionada se trabaja con toda la población.

Finalmente, las breves y escasas menciones a la **gerencia social** provienen casi exclusivamente de las entrevistas a ex-funcionarios y señalan que el Consejo "absorbió" el *gerenciamiento social* de Kliksberg (*Inf27*).

7.3.3.4. Instrumentos

Sólo dos instrumentos se mencionan en las entrevistas: los *microcréditos* y los instrumentos de *gestión asociada*, siendo los últimos diversos (véase Tabla 14). El **microcrédito** era el principal y casi único instrumento al momento de realizar las entrevistas. No siempre fue así, y tal vez esta circunstancia explique que haya tenido un lugar tan preponderante en las entrevistas. Como instrumento se vincula con las tecnologías de *descentralización* y *tercerización* y responde a la estrategia económica de *acceso al crédito*. Pero también está al servicio de otras estrategias como las de *auto-generación de ingresos, subsistencia, fortalecimiento, promoción* y en ciertos casos *solidaridad*.

Las cuestiones relevantes mencionadas por los entrevistados con respecto al microcrédito son: ¿cuándo y cómo comenzó?, ¿sirve?, ¿a quién le sirve, para qué y en qué circunstancias?.

El origen del microcrédito es ubicado en distintos momentos de acuerdo a la experiencia y conocimiento del entrevistado. Quienes trabajaron en el MAS o quienes lo conocen por otros medios, consideran como primera experiencia de microcréditos a los fondos rotatorios barriales del PRODIBA (*Inf04 e Inf08*). Quienes ingresaron al CPM en sus comienzos consideran como antecedente a los créditos del PPM a través del Banco Provincia, ya que no eran microcréditos propiamente dichos (*Inf09, Inf28 e Inf34*). Los trabajadores que ingresaron como personal del PAIS o el PRODEL consideran a este último como el pionero, por sus fondos rotatorios entregados a los *Comités Técnicos Productivos* (CTP), los que, a su turno serían un antecedente de los *comités de crédito* del ETD (*Inf01, Inf07, Inf14*).

Tabla 14: Instrumentos de intervención en entrevistas según categoría de entrevistado (cantidad de pasajes y porcentajes de columna)

Instrumentos	Funcionario	Func.%	Empleado	Empl.%
De gestión asociada	23	43,4	37	24,7
Microcréditos	30	56,6	113	75,3

Un ex-funcionario de la gestión del Lic. West hizo coincidir el nacimiento del microcrédito estatal en la Argentina con la creación del programa de Banca Social del MDH (*Inf31*). Los entrevistados que ya habían trabajado con operatorias de microcrédito antes de su paso por el organismo bonaerense, consignaron dichas experiencias como las más antiguas, como el Banco Social de Moreno o los microcréditos implementados por el Obispado de Quilmes y la ONG Horizonte. Otros más reconocieron la primogenitura de una metodología de microcréditos que no comparten desde el punto de vista ideológico, en la que los pioneros fueron empresas financieras privadas y el FONCAP S.A. (*Inf33, Inf37*).

Varios entrevistados distinguieron la existencia de dos corrientes ideológicas y metodológicas sobre el microcrédito (*Inf22, Inf33, Inf34*), una de las cuales se distingue por su carácter más financiero, la búsqueda de la rentabilidad y el crecimiento de la cartera, mientras que la otra se preocupa más por la dignidad personal de los tomadores de crédito, el incremento de su

autoestima, su autonomía, responsabilización, el establecimiento de vínculos solidarios y la reducción de la pobreza. Para la primera el microcrédito es básicamente un negocio. Para la segunda es un instrumento de desarrollo social.

En relación a los orígenes del microcrédito en la Argentina algunos le atribuyeron un papel fundamental a la difusión que tuvo en los noventa a nivel internacional la experiencia del Grameen Bank y también a nivel nacional a partir de la publicación del libro *Hacia un mundo sin pobreza* y de la vista de su autor a este país (*Inf01*, *Inf06*, *Inf34*). En contraste *Inf33* minimizó y casi descartó de plano la influencia del bengalí en el desarrollo de este sector en la Argentina. Los simpatizantes del Grameen clasifican a Yunus en la segunda de las corrientes de microcréditos mencionadas, mientras que *Inf33* lo ubicó en una posición intermedia.

La pregunta sobre la utilidad del microcrédito no tiene una respuesta tajante porque para responderla se debe considerar al mismo tiempo para quién, para qué y en qué circunstancias. Donde hay coincidencia es en señalar que el impacto del microcrédito es muy modesto y que no saca a nadie de la pobreza.

> Cuando vos hablás de microcrédito nunca, nunca estás pensando en desarrollo. Estás pensando en que no se caigan del mapa. [...] Pero la esencia del microcrédito creo que no es hablar de desarrollo. Creo que es hablar de algún movimiento de subsistencia y de otorgar dignidad más que nada (*Inf34*).

> Tampoco es que iba a haber un gran avance en el emprendimiento. [...] la posibilidad de progreso. Pero tenían un techo. Entonces la ayuda del microcrédito los sostenía pero no es que los promovía o los hacía crecer, como originalmente yo mismo podía pensar. [...] Tal vez también es cierto que hay emprendimientos que salieron de las Bancas Sociales y que llegó un momento en que pudieron dar un saltito y tomar un crédito mayor. Pero, bueno, me parece que debe ser un porcentaje mínimo (*Inf01*).

> Y el PRODEL lo que permitía era eso. Derivar, no mucho, no mucho, pero bueno... En un pueblo en donde puede haber una determinada cantidad de emprendedores, darle la solución a trece o catorce. Que no es la salvación ¡uh! para cortar la cinta, pero a esos trece o catorce los salvás (*Inf14*).

> A mí la impresión que me da después de haber estado en microcrédito en PRODEL, en Banca Social, en Fondos, es que es escenografía. No pasa de... es testimonial. Es para aparecer en los noticieros, en los banners. No mueve la aguja de nada. [...] La impresión que me da es que es todo un movimiento de gente que le da de comer a mucha gente, que somos nosotros, [...] pero no mueve la aguja de la realidad, no la mueve (*Inf11*).

Las citas anteriores no significan que los entrevistados consideran completamente inútil al microcrédito. Pero acotan su utilidad a a) que no se instrumente como un negocio, b) que no se use para apoyar emprendimientos que recién se inician, c) que vaya acompañado de un seguimiento personalizado y de otros instrumentos de promoción. El punto “a” remite a la diferenciación ya comentada entre dos corrientes metodológicas de microcrédito. Los siguientes son algunos pasajes ilustrativos sobre las restantes condiciones:

> […] todas las organizaciones de microcrédito arrancan queriendo darle a la gente que recién se inicia. Y después lo que se encuentra es que los incobrables vienen por ese lado. ¿Por qué?, porque el tipo que recién se inicia lo que tiene es mucho entusiasmo y mucho desconocimiento, y tiene un costo de aprendizaje, que es plata. Y si arranca con plata ajena, no tiene resto para equivocarse. Entonces por eso todos los que andan en microcrédito le dan a gente que ya pagó ese costo, ya pagó ese piso, que ya sobrevivió, entonces bueno, ahí sí [funciona el microcrédito].

> Y el crédito ayuda. Ayuda. Ayuda y vos lo ves que le sirve […]. A mí me parece una excelente idea, porque hay un sector de la comunidad que funciona con una metodología de sobrevivencia capitalista y le hace bien el crédito. Pero el Estado llega tarde, mal y poco (*Inf11*).

> [El microcrédito] es algo que permite a alguien que está generando un ingreso, un cuentapropista, poder obtener un crédito rápidamente y devolverlo como pueda. Sin garantías. Eso sería por ahí lo potencial (*Inf07*).

> […] el microcrédito es una herramienta más y no la solución definitiva del problema de la economía social. Para generar otra economía el microcrédito solo no alcanza (*Inf31*).

Hubo además un caso de un entrevistado que desaprobó completamente el microcrédito

porque se basa en "una concepción totalmente liberal de la economía y de las políticas sociales" disfrazada de progresista, que "implica una gestión individual del bienestar y de la fuerza de trabajo", llámese autoempleo o de otro modo (*Inf04*).

Los **instrumentos de gestión asociada** están al servicio del microcrédito y responden a la estrategia de *organización*. Como puede apreciarse en la Tabla 15, el más mencionado tanto por empleados como ex-funcionarios fue el *Consorcio de Gestión Compartida* de la Provincia de Buenos Aires. Este dispositivo no ha sido descrito en estas páginas debido a que su creación es posterior al período que abarca este estudio.[83] En consecuencia en los párrafos siguientes las referencias específicas al Consorcio de Gestión no serán comentadas.

Los instrumentos de *gestión asociada* han ido cambiando a través del tiempo con los programas. Cada programa tuvo al menos un instrumento de este tipo: el PAIS en su primera etapa impulsó los *Consejos Alimentarios Locales y Municipales* (CAL y CAM), durante la gestión de Mariano West al frente del MDHyT se impulsaron los *Consejos Locales Económico Sociales* (CLES) para gestionar los planes Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, el PUEBLO propició *Mesas Barriales y Distritales* y su articulación con los CLES, del mismo modo que lo hizo el PRODEL con los *Consejos Locales de Desarrollo, Comités Técnicos de Proyectos Productivos, Comunitarios y Laborales* (CTP, CTC y CTL). El IDL procuró revitalizar los CLES y fortalecerlos con la creación de *Unidades Técnicas Locales* (UTL). Finalmente el programa ETD impulsó *Mesas de Actores Locales* y los *comités de crédito* y el Volver *Unidades de Gestión Local* (UGL).

Tabla 15: Instrumentos de gestión asociada en entrevistas según categoría de entrevistado (cantidad de palabras y porcentajes de columna)

Instrumentos	Funcionario	Func.%	Empleado	Empl.%
Consorcio de Gestión	2419	69,9	2477	45,3
CTP	0	0,0	1123	20,5
CLES	540	15,6	677	12,4
Mesa Local (de Actores)	479	13,8	839	15,3
Mesas Distritales	0	0,0	251	4,6
Otras formas de GA	0	0,0	102	1,9
UTL	0	0,0	60	1,1
Consejos locales de desarrollo	187	5,4	0	0,0
Total (sin duplicados)	3462		5469	

Con diferente nombre, se trata en todos los casos de “espacios multiactorales” integrados por representantes de diferentes áreas del Estado Municipal, del sector privado y de la sociedad civil local, que se espera funcionen como espacios de “concertación de intereses” y como dispositivos de participación, “articulación de actores”, planificación y gestión de proyectos productivos o comunitarios de Desarrollo Local. Todos ellos responden a la finalidad de “construir una nueva institucionalidad para el desarrollo” (*Inf04, Inf31*).

Presentan, sin embargo, pequeñas variantes: los CAL y CAM estaban en sus comienzos

83 Al igual que el microcrédito, su fuerte presencia se debe probablemente a la actualidad que tenía en el momento de efectuar las entrevistas y a que fue un importante divisor de aguas entre los integrantes de la Dirección Provincial, pues algunos trabajadores lo impulsaron con entusiasmo como un instrumento ágil para descentralizar fondos de microcrédito y como una experiencia “fantástica” de participación y gestión asociada, mientras que otros lo vieron como una política “neoliberal” de tercerización de responsabilidades estatales y vaciamiento del organismo. Este hecho fue mencionado en la sección dedicada a las tecnologías de la *tercerización* y *descentralización* (véase 7.3.3.3. Tecnologías de gestión).

Por otra parte, todos los pasajes sobre el Consorcio de Gestión en entrevistas a funcionarios provienen de una única entrevista: la correspondiente al funcionario que lo creó y, por ende, dedicó una extensa porción de su discurso a efectuar su justificación y defensa.

acotados a problemáticas alimentarias; los CLES y la Mesa de Actores Locales tuvieron un carácter más político mientras que las UTL, los CTP y los Comités de Crédito fueron de carácter "técnico". También pueden diferenciarse en niveles: algunos de estos instrumentos funcionaron a nivel de proyecto (CTP), mientras que otros se ocupaban de varios proyectos en un mismo barrio o localidad (UGL, CAL, *Consejos Locales de Desarrollo*) y otros son de nivel municipal o distrital (CLES, *Mesas Distritales*).

También hubo diferencias de objetivos a corto plazo de acuerdo al momento histórico en el que cada uno de estos instrumentos fue impulsado. Por ejemplo, los CLES fueron "un intento importante de darle una institucionalidad entre gestión asociada para salir de la crisis", a la idea de los Consejos Consultivos que "surge como propuesta de Nación para hacer el control y seguimiento del Programa Jefas y Jefes" (*Inf31*). Las *Mesas Locales* del ETD buscaban ayudar a que se constituyan y fortalezcan actores locales privados (organizaciones sociales) del sector de la economía social, que en la época en que se creó el programa no existían más que en potencia (*Inf33*).

Los entrevistados coinciden en señalar que el "éxito" de estos instrumentos fue variable pero en general pobre. Al ser pensado como un espacio plural de concertación de intereses cumple su cometido cuando su composición es efectivamente plural y su funcionamiento democrático. Sin embargo nada garantiza que así sea, partiendo de la convocatoria a formar parte del mismo, que solía excluir a los actores locales con quienes se tenían pocas coincidencias:

> […] esto es un CLES al que vienen algunos. La idea del CLES no está mal. El presupuesto participativo no está mal. Ahora, cómo toman la idea y cómo la llevan adelante.
>
> Hubo algunas experiencias interesantes, [...] pero digamos, mesa real donde hubiera diferentes actores de la localidad y donde se pudiera hacer un proceso de planificación, donde se pudiera hacer un diagnóstico local [...] en realidad en muy pocos lugares (*Inf06*).[84]
>
> […] los CLES donde era repartirse los porotos se cayeron cuando se terminaron los porotos. Que lamentablemente fueron la mayoría. [...] Fueron la mayoría. Entonces fueron pseudo mesas de concertación, [porque] no se concertaba nada. Porque había un poder desigual (*Inf33*).

7.3.3.5. Objetos de intervención

El *territorio* es por lejos el objeto de intervención más mencionado tanto por ex-funcionarios (85%) como por empleados (82,6%). En segundo lugar para los empleados se encuentran la *desocupación-desempleo* (8,7%) y la *informalidad* (7,7%) y sólo marginalmente se mencionan la *pobreza* y *lo local*. El *despoblamiento* sólo es mencionado en una ocasión por un ex-funcionario (ver Tabla 16).

Tabla 16: Objetos de intervención en entrevistas según categoría de entrevistado (cantidad de pasajes y porcentajes de columna en cantidad de palabras)

Objetos	Funcionario	Func.%	Empleado	Empl.%
Territorio	15	85	54	82,6
(Des)ocupación-desempleo	1	2	10	8,7
Informalidad	1	2	7	7,7
Pobreza	1	3,4	1	0,5
Local	1	2,2	1	0,6
(Des)poblamiento	1	5,35	0	0

84 De hecho, sólo pudo mencionar un caso, en el que participó personalmente. Algo similar ocurre con otros trabajadores entrevistados: el caso exitoso o que funcionó según lo esperado es aquel en el que participó el entrevistado. Este hecho puede explicarse por el escaso conocimiento que tienen estos trabajadores de las intervenciones en las que no han participado en forma directa.

La importancia del **territorio** como objeto de intervención es correlativa de la importancia de la noción de desarrollo local. El territorio son los municipios, donde están los intendentes, el equipo municipal y los destinatarios de los programas. Es un lugar heterogéneo donde las cosas no siempre están en orden (*Inf02*). Lo que caracteriza a un programa social es lo hace en el territorio (*Inf03*). Subyace una oposición territorio / escritorio, donde el último término es la sede del organismo, un lugar “entre cuatro paredes”, donde están los funcionarios, mientras que el primero es “la cancha” (*Inf06*), “la realidad” (*Inf07*), y es el lugar al que “bajan” los “técnicos” para intervenir. El territorio está abajo y el Ministerio está arriba (*Inf08*). Si bien hay un "territorio nacional", "ir a territorio" o "viajar al territorio" es viajar a un municipio. El Ministerio no está en ningún territorio sino arriba del mismo, “en el aire” (*Inf10*). Es un lugar desterritorializado.

> El equipo de planificación me parecía que era un equipo que se descolgó muchísimo del territorio, que se armó como un laboratorio […] Yo no creo en los laboratorios de planificación, creo que la planificación se hace en la cancha (*Inf06*).
>
> El trabajo en territorio [...] te da un contacto con la realidad de otra manera [Los que no van] tienden más a ser un diseñador de grandes cosas pero en el aire, [en vez de] administrar a partir de ese lugar en el territorio (*Inf10*).
>
> Tuvieron que pelear mucho con el Ministerio de Economía que quería sólo papeles. Ellos querían hacer algo en territorio. (*Inf29*).

A esta altura la oposición territorio / laboratorio recuerda mucho a la oposición entre trabajo de campo y trabajo de gabinete, clásica en la formación profesional en antropología. Los entrevistados parecen entenderlo así también:

> […] creo que esa fue la estrategia de la Chiche Duhalde cuando alardeaba que ellos traían muchos antropólogos al ministerio, que era el único ministerio que tenía muchos antropólogos. Yo creo que ella, no sé si consciente o inconscientemente sabía que el trabajo de territorio del antropólogo le podía ayudar para las políticas que ella quería implementar, ¿no?. No es al cuete que entramos muchos antropólogos en ese momento. Y vos ves ahora y los contratados no son ni antropólogos ni asistentes sociales. Son todos de Ciencias Políticas, o comunicación (*Inf10*).

En el territorio se mezcla todo lo que los programas tienen fragmentado en diferentes líneas de intervención o diferentes programas. En el territorio está todo vinculado e integrado. Puede contener cosas "armadas" como grupos, organizaciones y redes (*Inf06*). Algunos trabajadores expusieron con cierta nostalgia que el “contacto con el territorio” se fue perdiendo gradualmente:

> […] pasa el tiempo y cada vez más hay menos contacto [con el territorio], y si lo tenés, en realidad no es con el territorio, sino que es con el funcionario […] vos antes tenías el contacto con el funcionario de ese territorio, de esa municipalidad, de Acción Social, lo que sea, o con el funcionario o con el técnico. Pero también estabas en contacto con la gente. Y podías ver algunas cuestiones. Creo que eso es lo que se fue perdiendo.
>
> […] mucha de la gente que hoy está en las regiones [antes] estaba en los grandes programas que pasaban gran parte de su vida en el territorio y que conocían la realidad desde otro lugar. Creo que eso se perdió.. (*Inf10*).

El rol central del “técnico” es intervenir en el territorio (la realidad) como “nexo entre la gente y el ministerio” (*Inf30*). Ese es su lugar natural. Separar al técnico del territorio es hacerle perder contacto con la realidad, alienarlo. En esas condiciones “queda descolgado” y sólo puede planificar “en el aire”, “detrás de un escritorio”, “entre cuatro paredes”, grandes “programas-paquete” (véase Tabla 17).

Tabla 17: Pares de oposiciones correlativos en relación a la distinción territorio / Ministerio en las entrevistas

Territorio	Laboratorio, detrás del escritorio
Municipios	Ministerio
Abajo	Arriba, en el aire
La cancha	Entre cuatro paredes, oficina

La realidad	Los papeles
Técnicos	Políticos (funcionarios)
Unidad, vinculación, un todo integrado	Líneas de trabajo fragmentadas
Demandas	Programas paquete
Intervención	Planificación
Integrado	Fragmentado
La gente (destinatarios)	Los funcionarios (municipales)

Para los ex-funcionarios el territorio también es el municipal y se opone al Ministerio y a "los papeles" (*Inf33*). Lo ven además conformado por "actores del desarrollo" entre los que se cuentan instituciones como el Instituto Provincial de Acción Cooperativa (IPAC), el Instituto de Desarrollo empresarial Bonaerense (IDEB),[85] y cámaras empresarias (*Inf09*). Los microempresarios también están en el territorio, y los que se encuentran próximos están en "el mismo territorio" (*Inf09*). El delta bonaerense es un territorio descrito como "un laberinto de ríos" que se puede subdividir para organizar las intervenciones (*Inf17*). Los programas se desarrollan en el territorio (*Inf31*) y en última instancia: "todo se juega en el territorio ¿viste?: las significaciones, las construcciones, la organización se juega ahí. Me parece que el vínculo tiene que ser con un territorio y no con esto de los programas" (*Inf41*).

Esta oposición entre territorio y programas también está inscripta en la estructura del organismo, que tiene desde el 2000 una Subsecretaría de "coordinación de regiones" de carácter territorial y otra de "políticas socioeconómicas" de la que dependen los programas. Como comentó uno de los consultores entrevistados: "¿Te acordás que crearon una Subsecretaría que se encargaba de todos los programas y una de todos los territorios, de todo lo territorial?" (*Inf25*).

Durante la gestión Duhalde surgió otro de los objetos de intervención: "la cuestión del empleo, y la **desocupación**". En ese momento "la conflictividad a nivel del desempleo era cada vez más alto" (*Inf10*). Había "Mucha desocupación. Desocupación en el sentido pleno de desocupación. No desempleo. Desocupación. Y con un recurso a mano para ocupar. Entonces éste era el centro, digamos" (*Inf13*).

> En ese momento el Consejo tenía distintos programas que abarcaban, digamos, una misma problemática que era la desocupación. Entonces el Manos tenía para eso, el PAIS tenía para eso. Y después en pleno momento del PAIS surgió el Barrios Bonaerenses (*Inf14*).

Este último, al ser un programa de empleo permitió descomprimir las presiones sobre el PAIS para atender la desocupación masiva y trabajar sólo con los que tenían alguna disposición para emprender: "Más o menos podías ver de una misma necesidad de desocupado, el que tenía interés de emprendimiento o el que veía la posibilidad, ¿no?" (*Inf14*). Esta distinción entre buscadores de empleo y potenciales emprendedores no se hacía en los comienzos del CPM. Por eso alguien opinó que:

> El Programa Microempresa [...] erró políticamente en la Argentina. Porque en Argentina al desempleado, el que siempre había sido un empleado y estuvo feliz de la vida de ser un empleado y tener un sueldo y una obra social, lo querían transformar en empresario. Y él lo que quería era otro empleo. (*Inf28*).

Por otra parte, y pasando a otro objeto de intervención, la **informalidad**, para el PPM "no existía la noción de la economía informal […] en esa época no se veía que había una parte informal de la economía" o un "sector informal" (*Inf11*), razón por la cual sus beneficiarios tenían que inscribirse en la AFIP y tener todos los papeles en regla. En cambio los beneficiarios del PAIS ya son considerados "emprendedores informales" (*Inf06*). Éstos se definen como "todos los que no tienen posibilidades de acceder al estándar legal en el cual está armada la legislación" (*Inf22*). Por ende, "legalizar al [productor] chiquito" es "armar un subestándar que los contenga" (ídem).

La informalidad, aparece entonces vinculada a la ilegalidad. Por este motivo el CPFyDH impulsó la constitución como cooperativas de los productores a los que les compraba insumos

85 Ambos ya disueltos.

para sus programas: "porque teníamos la complicación de la informalidad para el pago de la gente" (*Inf17*).

Con respecto a **lo local** como objeto de intervención, un trabajador mencionó que el PAIS fue el primer programa que contó con una instancia multisectorial de concertación y planificación de políticas sociales a nivel local y sublocal (los CAL) y que posteriormente fueron las mesas distritales del PRODEL y los CLES. En tanto un ex-funcionario afirmó: "nosotros creemos realmente en lo local, y en el valor de lo local. Sin comprarnos absolutamente, o por lo menos en términos absolutos, el tema del desarrollo local, digamos" (*Inf41*).

Inf19 recordó que el objetivo de la articulación del IDL con el Manos a la Obra era revertir una situación de **pobreza** e *Inf17* que en Mujer Isleña se incluyó a nuevos pobres en los proyectos. Finalmente, un ex-funcionario explicó que una de las finalidades del Manos Bonaerenses era evitar el **despoblamiento**:

> […] yo siempre sostuve de que una forma de la gente del interior que no se te venga a las grandes masas urbanas era (x) esa era una forma: darles laburo. Porque si se venía alguien de la familia era hacer (x) había una desintegración familiar y, bueno, y todos los problemas que vienen por atrás. Entonces otra de las cosas que queríamos cubrir era eso. De que la gente se quedara en el interior y que tuviera posibilidades de trabajar (*Inf09*).[86]

En síntesis se puede afirmar que el modelo de intervención hallado en las entrevistas a diferencia de los organismos internacionales otorga escasa atención a los objetivos estratégicos, pero en cambio especifica mucho más los instrumentos de intervención. A la vez éstos van variando a lo largo del tiempo al menos en su denominación. Mientras que las estrategias de intervención y tecnologías de gestión permanecen, los instrumentos varían con cada programa. Las características y efectividad de los instrumentos son objeto de debate y experimentación y los aprendizajes realizados a partir de la experiencia se trasladan a los nuevos instrumentos al cambiar el programa cuando las nuevas autoridades acceden a hacer lugar a esas propuestas. A este nivel se observa entonces un cambio incremental.

Por otra parte, entre los entrevistados se puede observar la existencia de discrepancias y disputas de sentido en torno a estrategias y tecnologías. Se presenta la situación de que algunos rechazan o cuestionan componentes que otros aceptan con convicción (así, por ej. con la *tercerización* o el *microcrédito*) y también la situación de que el componente sea aceptado por todos pero que se lo comprenda de diferente manera. Tal el caso de la *participación*, la *descentralización*, la *sostenibilidad,* el *asociacionismo.*

La existencia de debates y dudas no deja lugar para las lecturas lineales que suponen que las políticas son “bajadas” por los organismos internacionales y aplicadas prolijamente según sus instrucciones. Los cuestionamientos son numerosos: ¿crédito o subsidio?. ¿Por qué no subsidio?. ¿Por qué el subsidio para los pobres está en conflicto con la autonomía pero el Estado subsidia a los grandes capitales (*Inf14*)?. ¿Por qué los emprendimientos de la economía social tienen que ser sustentables (*Inf02*)?. ¿Asistencia o promoción?. ¿En qué punto la asistencia se transforma en asistencialismo?. ¿”Es nuestra función como Ministerio de Desarrollo Social estar avocados a la productividad de las personas” (*Inf17*)?. ¿O sólo es “acción social un poquito más *progre*”, esto de "no dar pescado sino enseñar a pescar" (*Inf17*)?. ¿Por qué no dar el pescado?.

¿Territorio o programas (*Inf41*)?. ¿Asociacionismo familiar o no familiar?. ¿Por qué no familiar si la mayoría de la microempresas que persisten son familiares (Inf06)?. ¿Viajar a los municipios es centralizar la intervención (*Inf10*)?. ¿En qué punto la descentralización se convierte en tercerización y deserción del Estado de sus funciones (*Inf14*)?. ¿Qué cosas son deber inalienable del Estado y cuáles pueden delegarse en las ONG (*Inf33*)?. ¿Se debe trabajar con el destinatario final o con un intermediario (*Inf07*)?. ¿Por qué no “los gauchos de a pie” (*Inf33*)?. ¿Por qué sólo se apoyan proyectos productivos y no los comunitarios (*Inf13*)?. ¿Puede este organismo perseguir el desarrollo local o algún tipo de desarrollo o sólo está confinado a implementar programas asistenciales (*Inf20*)?. ¿El microcrédito empodera a las personas o es sólo una forma liberal de gestionar de la fuerza de trabajo que resulta funcional al capital (*Inf08, Inf22*)?.

86 Este criterio justifica que "más del 90 % de las cooperativas eran del interior de la provincia” (*Inf09*).

Las dudas, el debate, la experiencia de campo, el ensayo y error dan lugar a la modificación. Pero en los programas ella ocurre principalmente a nivel de instrumentos y secundariamente a nivel de tecnologías, y siempre guardando coherencia con los objetivos estratégicos y estrategias de intervención del modelo. Así, la estrategia de la *organización* pasó de la organización de la comunidad en redes a la gestión asociada de los CLES y más recientemente a las redes de organizaciones sociales de la economía social. Pero el sentido que los trabajadores le otorgan hoy a la estrategia de organización no es muy diferente del que se encuentra en el enfoque del Desarrollo de la Comunidad. El mismo Desarrollo Humano fue reinterpretado desde aquel enfoque y el Desarrollo Local es aceptado y cuestionado en la medida en que su implementación se asemeja a o se aleja de la noción de Desarrollo Comunitario.

A nivel de objetivos estratégicos, estrategias de intervención y también en parte tecnologías de gestión, la fuente del cambio reside en los organismos internacionales, quienes acompañados por la academia, van proponiendo nuevas modalizaciones de desarrollo, nuevos objetivos, estrategias y tecnologías, nuevas maneras de denominarlos o variaciones en el énfasis puesto en algunos de estos componentes. Los sucesivos programas provinciales y los mismos trabajadores van entonces "aggiornando" su vocabulario y formulando sus propios objetivos en línea con los grandes objetivos estratégicos propuestos por estos organismos.[87] Sin embargo éstos no determinan mecánicamente los instrumentos. Sólo constituyen el marco que les otorga racionalidad y sentido.

Habiendo ya expuesto el modo en que cada uno de los organismos y programas entiende cada uno de los componentes de los modelos de intervención ha llegado el momento de comparar globalmente los modelos de los diferentes organismos.

7.4. Comparación

La comparación global entre los modelos de intervención de los organismos internacionales y los de los organismos provinciales, considerando los componentes presentes en ambos grupos y el orden de importancia asignado según la cantidad de pasajes que se les dedica a cada componente revela más semejanzas que diferencias:

Diez de los once **objetivos estratégicos** mencionados por los organismos provinciales también se encuentran en los documentos de los organismos internacionales. El único objetivo de los organismos provinciales que no es mencionado por los internacionales es la *soberanía alimentaria*, y sólo aparece en dos programas. De los diez principales objetivos para cada tipo de organismo la mitad son comunes a ambos (*sustentabilidad, crecimiento económico, integración social, autonomía-autogestión-sujeto activo, exclusión-inclusión social*). Los otros objetivos estratégicos compartidos son *equidad, sostenibilidad, empoderamiento, seguridad alimentaria* y *sinergia.*

Doce de las quince **estrategias de intervención** que mencionan los organismos provinciales se encuentran en ambos tipos de organismos. Las tres que son exclusivas de los primeros son *subsistencia, promoción y compromiso*. De las diez estrategias más importantes para cada grupo, tres son compartidas (*participación, integralidad y organización*). Las restantes estrategias en común son *empleabilidad, fortalecimiento, asistencia(lismo), solidaridad, flexibilidad, auto-generación de ingresos, protagonismo, autoabastecimiento y asociativismo*.

Entre las **tecnologías de gestión**, seis de las siete que reconocen los organismos provinciales son compartidas por los internacionales (*gerencia social, planificación, focalización, descentralización, evaluación-seguimiento-monitoreo, gestión asociada*). La única que no mencionan los organismos internacionales es el *diagnóstico participativo o comunitario*. De las cuatro que sólo mencionan los organismos internacionales tres son utilizadas de hecho por los provinciales, aunque en sus documentos no se las mencione con estas denominaciones, a saber: *Nueva Gestión Pública, tercerización, y profesionalización - capacitación de RRHH.*

De los quince **objetos de intervención** que mencionan los documentos de los organismos

87 Véase la nota 68 en la página 295.

y programas provinciales trece se encuentran también en los de los internacionales. De los dos que son exclusivos de los provinciales sobresale el *despoblamiento*. Por otra parte, siete de los diez objetos de intervención más importantes para cada tipo de organismo también son compartidos (*pobreza, (des)ocupación-desempleo, necesidades básicas, exclusión social, informalidad, vulnerabilidad* y *calidad de vida*).

En último término se mencionan los **instrumentos de intervención** por ser donde se encuentran las mayores diferencias. Sólo tres sobre trece instrumentos son comunes a ambos tipos de organismos (*sistemas de información, microcréditos o microfinanzas* y *voluntariado*). Una cuarta coincidencia corresponde en realidad a un tipo de instrumento, los de gestión asociada. Los organismos provinciales reconocen nueve de estos instrumentos, en tanto que los internacionales mencionan sólo uno. Precisamente estos instrumentos son los que mudan su nombre casi con cada cambio de gestión, aun cuando sus características y funciones sigan siendo aproximadamente las mismas. Los organismos internacionales sólo mencionan en total seis instrumentos.

En síntesis, puede considerarse que los organismos provinciales cuentan con una variante propia del modelo de intervención hallado en los organismos internacionales y que ésta difiere fundamentalmente en los instrumentos de intervención. Los organismos internacionales focalizan las categorías más abstractas, como los objetivos estratégicos, las estrategias de intervención y, en menor medida, las tecnologías de gestión y algunos pocos objetos de intervención, como la pobreza y el desempleo. En cambio, los organismos provinciales y sus trabajadores, quienes son los responsables de la implementación de las políticas, elaboran con mayor detalle los instrumentos y las tecnologías, y consideran algunos objetos de intervención adicionales. Mientras los instrumentos cambian con frecuencia, casi como las gestiones de funcionarios provinciales, cuando menos en su denominación, los componentes más abstractos de los modelos de intervención de los organismos provinciales resultan más estables, y han sufrido poca variación a lo largo del período considerado.

La mayor coincidencia entre el modelo que proponen los organismos internacionales y los que se encuentran en los programas provinciales se da a nivel de las estrategias y las tecnologías. Pero estas últimas pueden recibir en los programas una denominación alternativa y ser re-interpretadas desde objetivos estratégicos tomados de marcos conceptuales diferentes a los usados por los organismos internacionales, como la Doctrina Justicialista o la Doctrina Social de la Iglesia.

En efecto, ante la gran uniformidad y estabilidad de los modelos de intervención las diferentes gestiones provinciales han buscado diferenciarse entre sí a partir de un vocabulario propio o desarrollando una variante particular de una estrategia, tecnología, etc.. Así, por ej. la gestión Duhalde enfatizó la estrategia de la organización enfatizando las redes y la organización comunitaria, en tanto la gestión West lo hizo usando la expresión *organización popular* (primer PAIS y PUEBLO), y las gestiones del MDH prefirieron la variante de la *gestión asociada.* Otro tanto ocurrió con los instrumentos utilizados para implementar esta estrategia: ya sea que se llamen consejos alimentarios, consejos de desarrollo, comités técnicos de proyecto, mesas distritales, o mesas de gestión asociada, todos ellos consisten en conformar una instancia de co-gestión de los proyectos con participación del Estado, la población destinataria y alguna organización de la sociedad civil. Como se ha visto en el capítulo 2, las modificaciones en los instrumentos constituyen un tipo menor de transformación que no afecta al núcleo central, duro, de las políticas.

Cuando se comparan entre sí los modelos de intervención de las sucesivas gestiones del organismo provincial en función de la presencia de componentes en común, se evidencia en términos generales una gran semejanza:

De los nueve **objetivos estratégicos (OE)** presentes (ver la Tabla 18) cinco son comunes a todas las gestiones (si asimilamos sustentabilidad y sostenibilidad, como a veces ocurre, serían 5/8): *autonomía-autogestión-sujeto activo, exclusión-inclusión social, integración social, soberanía alimentaria* y *sustentabilidad*. Otros tres objetivos están presentes en tres gestiones (*empoderamiento, equidad y sostenibilidad*) y la *sinergia* es el único que se presenta en sólo dos.

Ningún OE es exclusivo de una gestión. En los documentos de la gestión Duhalde no se mencionan la *equidad* ni la *sostenibilidad,* mientras que en la gestión West no se menciona el *empoderamiento*. La semejanza es alta entre las gestiones a nivel de objetivos de intervención.

Tabla 18: Objetivos estratégicos en los documentos de las diferentes gestiones del organismo provincial (cantidad de palabras codificadas en nodos)

Objetivos estratégicos	G-Duhalde	G-Ruckauf	G-West	G-MDH
Autonomía-Autogestión-Sujeto activo	1719	595	582	284
Empoderamiento	81	1502	0	52
Equidad	0	883	64	69
Exclusión-inclusión social	1403	539	428	163
Integración social	1630	3193	939	1218
Sinergia	0	115	0	54
Soberanía alimentaria	152	1522	199	266
Sostenibilidad	0	519	252	87
Sustentabilidad	14	393	67	446

De las 21 **estrategias de intervención (EI)** (ver la Tabla 20) 7 (una tercera parte) se presentan en todas las gestiones (*solidaridad, integralidad, organización, participación, compromiso, subsistencia* y *asociativismo*). Siete más (otro tercio) se presentan en tres gestiones (*asistencia(lismo), autoempleo, empleabilidad, flexibilidad, fortalecimiento, promoción y protagonismo*). Dos se presentan en sólo dos gestiones (*burocratismo* y *eficiencia*), y cinco estrategias son exclusivas de una sola gestión (*apoliticismo, democratización de la vida social, autoabastecimiento, cuentapropismo* y *trueque*). Al nivel de estrategias de intervención la semejanza es también alta, aunque no tanto como a nivel de los objetivos estratégicos.

Tabla 19: Tecnologías de gestión en los documentos de las diferentes gestiones del organismo provincial (cantidad de palabras codificadas en nodos)

Tecnologías de gestión	G-Duhalde	G-Ruckauf	G-West	G-MDH
Descentralización	199	554	277	473
Diagnóstico participativo o comunitario	58	322	54	145
Focalización	62	236	29	90
Gerencia Social	1559	1306	0	0
Gestión asociada	378	857	94	503
Nueva Gestión Pública	0	0	208	0
Planificación	3926	1679	805	1090
Tercerización	31	236	0	0

De las ocho **tecnologías de gestión (TG)** presentes (ver la Tabla 19) cinco se encuentran en todas las gestiones (*descentralización, diagnóstico participativo o comunitario, focalización, gestión asociada* y *planificación*). Dos tecnologías (*gerencia social* y *tercerización*) se presentan en sólo dos gestiones (en ambos casos, las gestiones Duhalde y Ruckauf), y la *Nueva Gestión Pública* es mencionada por ese nombre (en realidad en su sinónimo de *gestión por resultados*) sólo en una gestión: la West. Sin embargo, como se ha visto la gerencia social es la NGP adaptada a los sectores sociales, por lo cual ambas categorías podrían asimilarse. Finalmente, aunque los documentos del MDH no mencionan ni la gerencia social, ni la NGP, aluden a varios de sus tecnologías características, como la *focalización y la descentralización.* Y aunque no menciona la tercerización muchas veces se usa el término *descentralización* en ese sentido. En síntesis, hay una coincidencia casi total en las tecnologías a través de las diferentes gestiones.

Tabla 20: Estrategias de intervención en los documentos de las diferentes gestiones del organismo provincial (cantidad de palabras codificadas en nodos)

Estrategias de intervención	G-Duhalde	G-Ruckauf	G-West	G-MDH
Apoliticismo	315	0	0	0
Asistencia(lismo)	3039	2545	560	0
Burocratismo	403	41	0	0
Compromiso	370	610	140	462
Democratización de la vida social	0	113	0	0
Económicas\Asociativismo	51	567	193	327
Económicas\Autoabastecimiento	0	0	0	296
Económicas\Autoempleo	112	323	10	0
Económicas\Cuentapropismo	0	63	0	0
Económicas\Empleabilidad	52	201	0	46
Económicas\Subsistencia	163	32	80	53
Económicas\Trueque	0	1038	0	0
Eficiencia	0	631	76	0
Flexibilidad	0	13	32	53
Fortalecimiento	0	8120	329	587
Integralidad	538	353	185	339
Organización	7848	3944	752	864
Participación	58	121	387	1389
Promoción	1214	1405	150	0
Protagonismo	847	37	0	176
Solidaridad	937	637	635	135

Entre los 14 **objetos de intervención (OI)** (véase la Tabla 21) sólo tres son comunes a todas las gestiones (*(des)ocupación-desempleo, (des)poblamiento y vulnerabilidad*). Siete se presentan en tres de ellas (*exclusión social, informalidad, local, necesidades básicas, pobreza y territorio*). Mientras que dos OI (*condiciones de vida* y *riesgo social*) se presentan en dos gestiones y otros dos se presentan en sólo una gestión (*capital humano- RRHH* en la Ruckauf y *necesidades sentidas* en la gestión MDH). Los documentos de la gestión Duhalde no mencionan los OI *capital humano- RRHH, condiciones de vida* y *necesidades sentidas*. Los de la gestión Ruckauf sólo omiten las *necesidades sentidas*. La gestión West no nombra a *capital humano- RRHH, necesidades sentidas, riesgo social* y *territorio*. En los documentos analizados del MDH no se encuentra referencia a los OI *capital humano- RRHH, condiciones de vida, pobreza y riesgo social*. Como se puede apreciar a nivel de OI se está en una situación intermedia entre la alta homogeneidad y la total diferencia.

De los once **instrumentos de intervención (II)** (véase la Tabla 22) ocho se presentan sólo en una de las gestiones, mientras que otros tres (*CLES, microcréditos o microfinanzas y sistemas de información*) se mencionan en tres de ellas. En realidad los primeros ocho instrumentos que aparecen en la Tabla 22 son del mismo tipo: de gestión asociada. Aquí es donde más se aplica el cambio de denominación manteniendo una gran semejanza en las características de los instrumentos. Cada gestión tiene al menos un instrumento de este tipo, por lo que resultan equivalentes y básicamente habría 4 instrumentos: uno de *gestión asociada, microcréditos, sistema de información* y *voluntariado*. Salvo el último, que sólo es mencionado únicamente por la gestión Ruckauf (y para criticarlo) los demás se presentan en tres de las cuatro gestiones. En síntesis, la diversidad es grande en apariencia si sólo se considera la denominación de los

instrumentos, pero si se consideran las características de cada tipo de instrumento se observa una gran similitud.

Tabla 21: Objetos de intervención en los documentos de las diferentes gestiones del organismo provincial (cantidad de palabras codificadas en nodos)

Objetos de intervención	G-Duhalde	G-Ruckauf	G-MDHyT	G-MDH
(Des)ocupación-desempleo	272	1014	762	66
(Des)poblamiento	2168	31	0	1841
Calidad de vida	879	728	369	764
Capital humano- RRHH	0	119	0	0
Condiciones de vida	0	80	184	0
Exclusión social	58	171	54	0
Informalidad	261	724	49	0
Local	62	503	0	778
Necesidades básicas	510	14	121	0
Necesidades sentidas	0	0	0	15
Pobreza	1656	423	445	0
Riesgo social	301	101	0	0
Territorio	16	704	0	35
Vulnerabilidad	98	226	21	53

Tabla 22: Instrumentos de intervención en los documentos de las diferentes gestiones del organismo provincial (cantidad de palabras codificadas en nodos)

Instrumentos de intervención	G-Duhalde	G-Ruckauf	G-MDHyT	G-MDH
de Gestión Asociada\CLES	0	173	2408	584
de Gestión Asociada\Consejos consultivos	0	0	41	0
de Gestión Asociada\Consejos locales de desarrollo	0	173	0	0
de Gestión Asociada\Consorcio de Gestión	0	0	58	0
de Gestión Asociada\CTP	0	1798	0	0
de Gestión Asociada\Mesa Local (de Actores)	0	91	0	0
de Gestión Asociada\Mesas Distritales	0	1321	0	0
de Gestión Asociada\UTL y Otras formas de GA	0	0	0	150
Microcréditos o microfinanzas	0	1105	505	599
Sistemas de información	169	288	107	0
Voluntariado	0	1092	0	0

Globalmente, casi un tercio de los 63 componentes de los modelos de intervención de los organismos provinciales se hallan presentes en las cuatro gestiones consideradas y otro tercio se presenta en tres de ellas, mientras que apenas una cuarta parte de los componentes se presentan sólo en una de las gestiones y la mitad de estos últimos corresponde a los instrumentos de intervención, los que, como acaba de explicarse, difieren en su denominación pero se asemejan en sus características (véanse las Tablas 23 y 24). De lo expuesto se desprende la gran similitud de los modelos de intervención de las diferentes gestiones de los organismos provinciales tanto por compartir la mayor parte de sus componentes como por la caracterización que de ellos se hace.

Tabla 23: Presencia de componentes de modelos de intervención en gestiones del organismo provincial por tipo de componente (en base a datos de tablas 34 a 38)

Componentes/Gestiones	En 4	En 3	En 2	En 1	Total
OE	5	3	1	0	9
EI	7	7	2	5	21
TG	5	0	2	1	8
II	0	3	0	8	11
OI	3	7	2	2	14
Total	20	20	7	16	63

Tabla 24: Presencia de componentes de modelos de intervención en gestiones del organismo provincial por tipo de componente, en porcentajes (en base a datos de tablas 34 a 38)

Componentes/Gestiones	En 4	En 3	En 2	En 1	Total
OE	7,9	4,8	1,6	0,0	14,3
EI	11,1	11,1	3,2	7,9	33,3
TG	7,9	0,0	3,2	1,6	12,7
II	0,0	4,8	0,0	12,7	17,5
OI	4,8	11,1	3,2	3,2	22,2
Total	31,7	31,7	11,1	25,4	100,0

7.5 Conclusiones

Se han expuesto las nociones de desarrollo y los modelos de intervención hallados en los documentos de los programas y organismos provinciales, en las entrevistas realizadas a trabajadores y ex-funcionarios de los mismos y en los documentos de los organismos internacionales que han tenido influencia sobre los primeros. Se ha definido teóricamente el modelo de intervención como un dispositivo de gubernamentalidad en sentido foucaultiano, de carácter liberal, cuya finalidad es lograr el gobierno de los otros “a distancia”, a través de sí mismos, constituyéndolos en un determinado tipo de sujeto, en este caso, un sujeto activo, autónomo, autogestivo, empoderado, responsable, solidario, protagonista y dueño de su propio destino e integrado a su sociedad. En suma, el tipo de sujeto que requiere el desarrollo buscado en tanto horizonte utópico.

También se lo ha definido operativamente como instrumento de análisis, como un modelo mental identificable a partir del análisis del discurso, consistente en un conjunto de objetivos estratégicos, estrategias de intervención, tecnologías de gestión, instrumentos y objetos de intervención. El orden expresado va de lo más conceptual a lo más operativo: los objetivos estratégicos (lo que se desea alcanzar) orientan la elección de ciertas estrategias de intervención, entendidas como principios que deben orientar las prácticas transformadoras. Dichas estrategias orientan a su vez la elección de tecnologías de gestión acordes, compatibles, las que hacen uso de instrumentos específicos que se aplican a los objetos de intervención para modificarlos. Los modelos de intervención representan las prácticas prescritas y los principios orientadores de esas prácticas, que operacionalizan la manera de alcanzar el tipo de desarrollo deseado.

Se ha expuesto cómo se articulan entre sí las distintas nociones de desarrollo. Originadas en distintos momentos históricos en distintos organismos internacionales ellas son asumidas por los profesionales que trabajan en los organismos provinciales a través de su formación

académica. Pero más importante aún es la inducción de esos enfoques a través de los procesos de Reforma del Estado realizados en los años noventa, mediante las consultorías asociadas a los préstamos otorgados a la Provincia de Buenos Aires, a partir del papel orientador en materia de política social que tienen las "Cumbres" internacionales, en este caso las Cumbres de de Desarrollo Social de la ONU y el Foro Internacional Reforma Social y Pobreza, organizado por el BID y el PNUD y del que participaron todos los organismos internacionales.

¿Qué influencia han tenido estos organismos en la determinación de la noción de desarrollo y modelo de intervención de los programas analizados?. Se observan cambios en la noción de desarrollo en el largo plazo: el enfoque del Desarrollo de la Comunidad, se originó en la década del cincuenta del siglo pasado y siguió vigente hasta fines de siglo, siendo reemplazada gradualmente por el enfoque del Desarrollo Humano. Sin embargo cuando se examinan los modelos de intervención desde el punto de vista cualitativo se descubre que existe una gran semejanza entre ambos enfoques, ya que comparten muchos objetivos estratégicos, estrategias de intervención y tecnologías de gestión, pero también algunos objetos de intervención. En gran medida el cambio es léxico pero no conceptual.

Por otra parte, los léxicos de los distintos enfoques coexisten, debido a que, como ya se dijo, su sustitución es gradual. Pero además porque cada enfoque proviene de un organismo internacional diferente, que lo usa con preferencia por sobre los otros enfoques, los que no siempre se consideran incompatibles o en conflicto. Por ser el más antiguo, el Desarrollo de la Comunidad impulsado por la ONU y la OEA, compitió con el de Desarrollo Económico, al que cuestionaba por insuficiente. Pero su heredero, el de Desarrollo Humano del PNUD pretende incluirlos a ambos en un todo integrado y superador.

En cuanto al Desarrollo Social, preferido por las Naciones Unidas y el BID, cuando es utilizado por estos organismos es considerado prácticamente un sinónimo de Desarrollo Humano y de Progreso Social. Sólo el PNUD considera incompatibles a estos dos enfoques, pues asimila el de Desarrollo Social a una visión estrechamente "economicista". Sin embargo no lo entienden así los otros organismos.

Finalmente, la modalización con mayor presencia, la de Desarrollo Local, no constituye un enfoque alternativo. No persigue diferentes objetivos ni prescribe diferentes estrategias con un vocabulario diferente. Se trata simplemente de la incorporación de la dimensión territorial al enfoque de desarrollo utilizado. De ahí la facilidad con la que pueden usarse expresiones como Desarrollo Humano Local, Desarrollo Local Sustentable, Desarrollo Económico Local o Desarrollo Local de la Comunidad. Aun cuando en el mundo académico el Desarrollo Local implica toda la discusión de la Geografía Económica sobre los distritos industriales, los clusters, o la especialización flexible, esa discusión es completamente ajena a las fuentes analizadas. De hecho el Desarrollo Local, como lo entienden los programas provinciales y sus agentes es fácilmente asimilable al Desarrollo de la Comunidad.

Por otra parte, los organismos internacionales no prescriben los instrumentos de intervención. Por el contrario, su diseño corresponde, en el caso estudiado, exclusivamente a los organismos provinciales. Se recomienda, por ej. la estrategia de "organización". Pero es el organismo provincial quien decide si el instrumento serán los Consejos Locales de Desarrollo, los CLES o las Mesas Distritales. Además, estos instrumentos difieren entre sí más en su denominación que en sus composición y funciones. Cada gestión provincial, probablemente por una cuestión de "identidad de marca", renombra los programas y los instrumentos, al tiempo que los trabajadores introducen pequeñas modificaciones en sus características en sintonía con las lecciones extraídas de la experiencia.

De modo que hay un cambio gradual, a largo plazo y no conflictivo en las modalizaciones del desarrollo y un cambio a corto plazo más nominal que sustancial en los instrumentos de intervención. A nivel de los objetivos estratégicos no se observan importantes cambios en los documentos de los organismos internacionales o provinciales, y cabe destacar su virtual ausencia en las entrevistas. No han sido tema de conversación. Los entrevistados visualizan los objetos de intervención antes que los objetivos estratégicos: que desciendan la pobreza y el desempleo es una preocupación que está presente. La equidad, la integración social, la autonomía o la

gobernabilidad puede que sean valores tácitos, pero no ocupan su atención como para ser tema de conversación.

En el medio quedan las estrategias de intervención y las tecnologías de gestión. Éstas tampoco cambian en el corto plazo, con las gestiones. Han permanecido constantes desde las reformas de segunda generación. En cambio su sentido es motivo de debate permanente. Casi nunca es unívoco o aceptado sin contestación. Un análisis léxico podría dar la apariencia de homogeneidad: todos hablan de participación, de descentralización, de focalización, etc. Pero no hay unanimidad sobre qué significan o cómo implementarlas. Al contrario, en muchos casos las diversas interpretaciones son divisorias de aguas que delimitan grupos enfrentados.

Esta situación, lejos de representar una aplicación simple y directa de políticas “bajadas” por los organismos internacionales y los elencos de funcionarios provinciales, permite entender al diseño e implementación de los programas sociales provinciales de promoción de emprendimientos productivos aquí analizados, como un proceso complejo y no lineal, no exento de conflictos, contradicciones, compromisos y negociaciones que responden a una multiplicidad de factores históricos, políticos e ideológicos.

A lo largo de este capítulo se han expuesto las nociones de desarrollo presentes en los documentos de los organismos provinciales analizados y en el discurso de su personal, así como algunos documentos de los organismos internacionales de donde tales nociones han sido tomadas. Asimismo se identificaron las relaciones entre las diferentes nociones y sus orígenes respectivos. También se expusieron los modelos de intervención con que cada organismo propone alcanzar el tipo de desarrollo buscado así como sus cambios y continuidades a través de las sucesivas gestiones provinciales. Todo ello permite responder la mayor parte de las preguntas de investigación presentadas en el capítulo 6. El siguiente capítulo ofrece la síntesis global de todo cuanto hasta aquí se ha visto y plantea algunas cuestiones adicionales.

Anexos

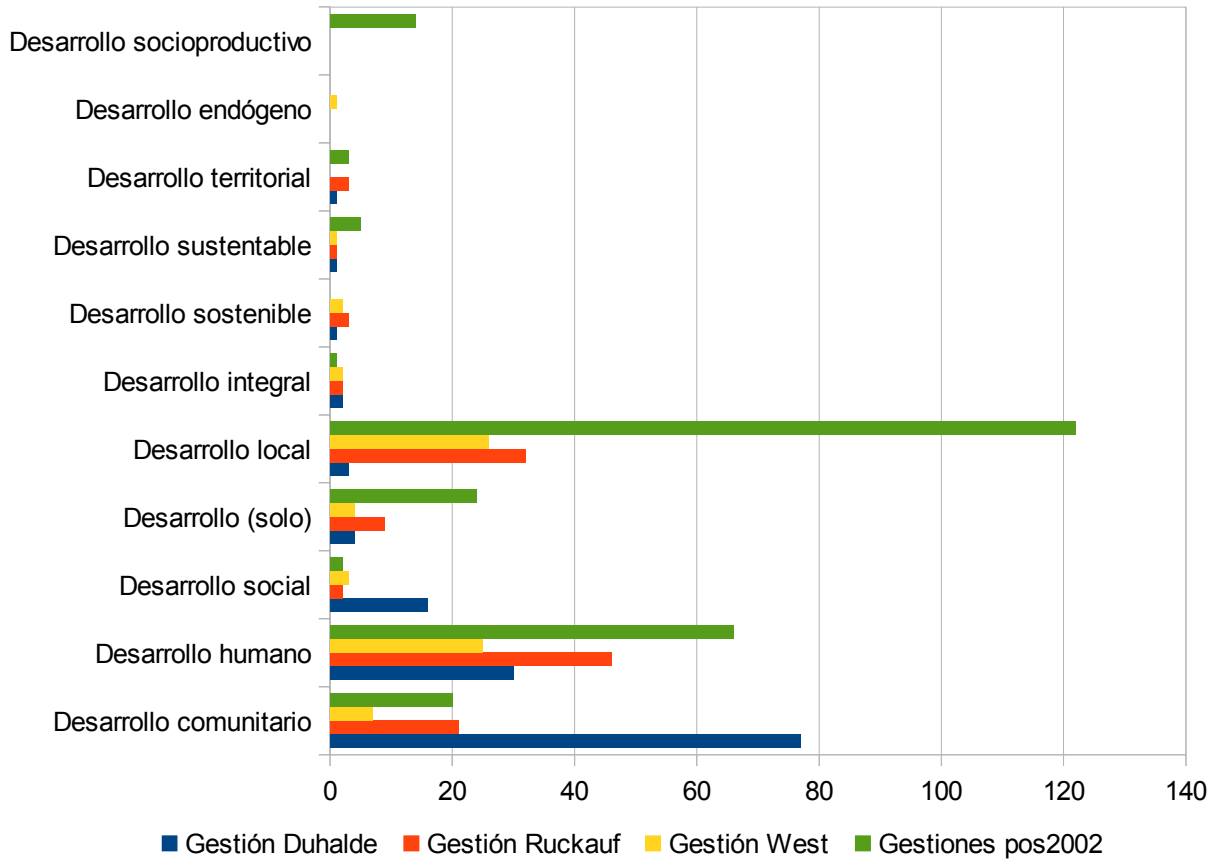


Ilustración 10: Presencia de las principales modalizaciones de desarrollo en todos los documentos de los programas y gestiones provinciales (cantidad de referencias codificadas)

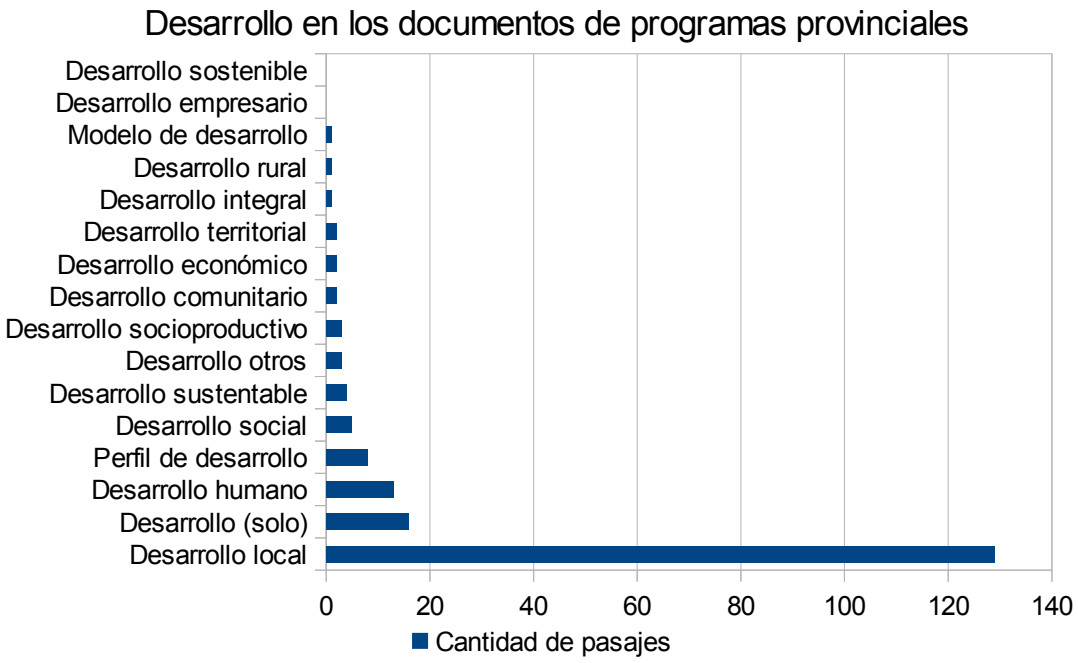


Ilustración 11: Presencia de la noción de desarrollo en los documentos de los programas provinciales (cantidad de pasajes)

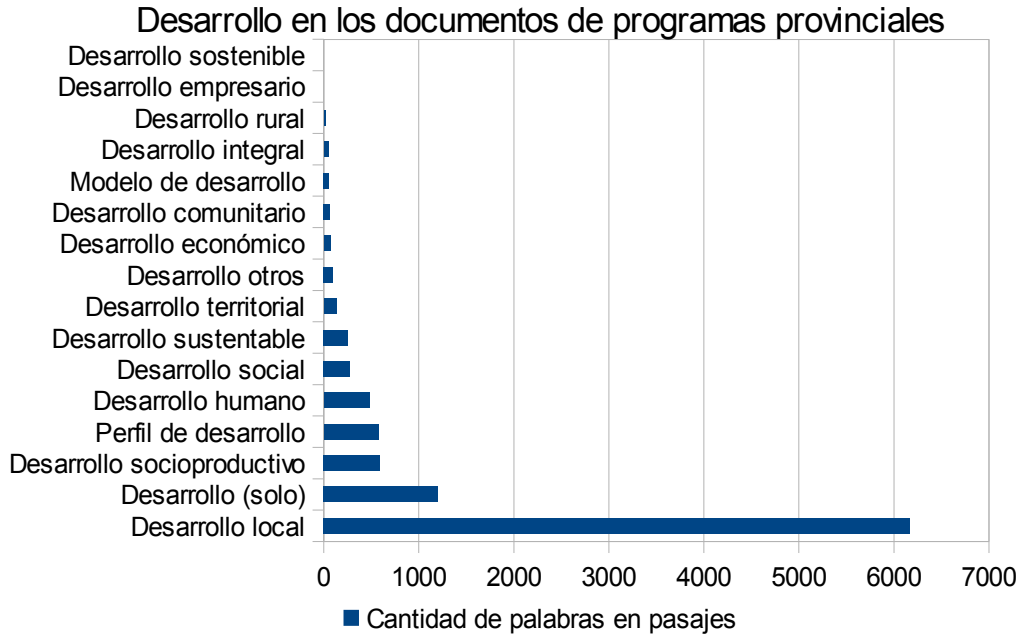


Ilustración 12: Presencia de la noción de desarrollo en los documentos de los programas provinciales (cantidad de palabras en pasajes)

Tabla 25: Desarrollo en los documentos de programas. % de columna

Modalizaciones	PPM	PAIS	Manos B.	M. campo	M. isleña	PRODEL	Banca S.	PUEBLO	Volver	Huertas B.	IDL	ETD
Desarrollo (solo)	0	25,2	48,69	0	0	10,68	11,81	28,4	6,53	0	8,78	25,87
Desarrollo comunitario	0	12,6	0	0	0	3,43	0	0	1,31	100	0	0
Desarrollo económico	0	0	0	0	29,55	0	2,21	0	0	0	1,19	0
Desarrollo empresario	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
Desarrollo humano	0	0	51,31	0	17,4	4,8	16,17	0	6,75	0	0	0
Desarrollo integral	0	0	0	0	2,66	0	0	0	1,52	0	0	0
Desarrollo local	0	0	0	0	12,23	62,56	48,46	71,6	76,25	0	70,25	29,2
Desarrollo otros	0	0	0	0	6,82	0	4,43	0	0	0	0,88	0
Desarrollo rural	0	0	0	0	0	0	0	0	0,65	0	0	0
Desarrollo social	0	62,2	0	0	21,24	0	16,91	0	0	0	0	0
Desarrollo socioproductivo	0	0	0	0	0	0	0	0	0,84	0	1,22	30,12
Desarrollo sostenible	0	0	0	0	0	4,9	0	0	0	0	0	0
Desarrollo sustentable	0	0	0	0	6,27	4,31	0	0	3,89	0	3,35	1,2
Desarrollo territorial	0	0	0	0	3,53	9,32	0	0	0,84	0	2,85	0,92
Modelo de desarrollo	0	0	0	0	0,31	0	0	0	0	0	1,66	0
Perfil de desarrollo	0	0	0	0	0	0	0	0	1,43	0	9,81	12,68
Total	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

Tabla 26: Estrategias de intervención en los documentos de los programas (cantidad de pasajes codificados).

Estrategias de intervención	Manos B.	M. campo	M. isleña	PAIS	PRODEL	Pueblo	Huertas B.	Banca S.	IDL	Volver	ETD
Asistencia a la emergencia	0	0	0	1	0	6	1	0	0	0	0
Asistencia(lismo)	0	0	3	2	1	7	0	6	1	0	0
Burocratismo	0	0	1	5	0	1	0	0	0	0	0
Compromiso	0	0	3	0	4	3	4	2	1	10	12
Democratización de la vida social	0	0	0	1	2	0	0	0	0	0	0
Asociativismo	1	0	0	1	16	1	0	10	16	7	11
Autoabastecimiento	0	0	1	5	2	1	13	2	4	10	2
Autoempleo	0	0	2	2	3	0	0	14	0	0	2
Cuentapropismo	0	0	0	0	0	0	0	8	0	0	0
Empleabilidad	0	0	0	0	8	1	0	0	0	2	1
Emprendedorismo	0	0	0	0	0	0	0	0	1	0	0
Generación de ingresos	0	0	0	0	0	0	5	0	0	0	0
Subsistencia	0	0	0	0	1	1	0	6	1	1	1
Flexibilidad	0	0	1	3	0	1	3	0	0	1	0
Fortalecimiento	0	1	6	3	22	0	0	13	12	15	9
Integralidad	0	0	2	0	3	1	0	2	6	9	29
Organización	6	21	22	23	46	8	2	11	16	19	15
Participación	0	9	27	17	19	2	5	6	10	23	18
Promoción	8	14	4	14	13	1	0	15	8	1	5
Protagonismo	0	5	5	6	9	1	1	0	3	3	1
Solidaridad	0	4	5	5	0	0	1	2	0	3	2

Tabla 27: Objetivos estratégicos y tecnologías de gestión en los documentos de los programas (cantidad de pasajes codificados).

Tipo	Dispositivo	Banca S.	ETD	Huertas B.	IDL	Manos B.	M. campo	M. isleña	PAIS	PRODEL	Pueblo	Volver
OE	Autonomía-Autogestión-Sujeto activo	5	1	7	1	1	1	1	12	6	0	7
OE	Empoderamiento	0	1	0	0	0	0	0	0	2	0	2
OE	Equidad	2	0	0	1	0	0	0	0	1	0	1
OE	Exclusión-inclusión social	8	14	0	2	0	0	0	1	1	3	5
OE	Integración social	2	0	2	1	0	0	0	1	3	0	22
OE	Sinergia	0	0	0	2	0	0	0	0	1	3	1
OE	Soberanía alimentaria	0	0	9	0	0	0	0	0	0	0	10
OE	Sostenibilidad	0	1	1	0	0	0	1	0	1	0	1
OE	Sustentabilidad	9	3	0	4	0	0	4	3	3	0	10
TG	Descentralización	8	4	3	0	0	0	0	6	5	0	7
TG	Diagnóstico participativo o comunitario	0	0	0	0	0	8	1	0	1	0	5
TG	Focalización	1	0	1	0	0	0	2	0	0	1	1
TG	Gerencia Social	0	0	0	0	0	0	4	2	0	0	0
TG	Gestión asociada	20	27	0	40	0	0	0	0	39	8	11
TG	Nueva Gestión Pública	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0
TG	Planificación	3	11	0	42	0	3	13	6	23	3	26
TG	Tercerización	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0	0

Tabla 28: Principales instrumentos utilizados por cada programa

Progra-mas	Dispositivos organizacionales de gestión	Disp. Org. para los beneficiarios	Dispositivos de Financiamiento	Dispositivos de Autoabastecimiento	Dispositivos de Asistencia técnica y Capacitación	Comercialización
PAIS (1ra época)	Consejo Alimentario Local (CAL), Consejo Alimentario Municipal (CAM), Consejo Provincial de Política Social	Grupos multifamiliares	Subsidios (transferencia a una Cuenta en el Banco Provincia)	Hornos de barro, huertas, cría de aves (Entrega de semillas, herramientas, Pastalindas, pollitos BB)	Cartillas, talleres de capacitación, visitas a los proyectos	Ferias
PPM	Ninguno	Ninguno	Créditos del Banco Provincia	No tuvo	Seminarios y talleres de gestión Empresarial, boletín	Puntos fijos de exposición y venta, ferias ocasionales, Ruedas de contactos de negocios
Manos B.	Ninguno	Microempresas familiares, Grupos PAIS, polos productivos, cooperativas	Subvenciones individuales, subsidios grupales y comodato de maquinaria	No tuvo	Talleres de gestión administrativa-contable, cooperativismo y organización comunitaria, visitas a los proyectos	Compra del Estado
PAIS (2da época)	Red laxa de organizaciones comunitarias y organismos estatales	Grupos PAIS, cooperativas, polos productivos	Subvenciones individuales y subsidios grupales	No tuvo	talleres de diagnóstico y planificación participativas. Visitas a los proyectos.	Compra del Estado
M. campo	Red laxa de organizaciones comunitarias y organismos estatales	Grupos PAIS, cooperativas, polos productivos	Subvenciones individuales y subsidios grupales	Subsidios a proyectos comunitarios	talleres de diagnóstico y planificación participativas. Visitas a los proyectos. Cartilla	Compra del Estado
M. isleña	Red laxa de organizaciones comunitarias y organismos estatales	Grupos PAIS, cooperativas, polos productivos	Subvenciones individuales y subsidios grupales	Subsidios a proyectos comunitarios	talleres de diagnóstico y planificación participativas. Visitas a los proyectos	Compra del Estado
PRODEL	Mesa Barrial, Mesa Distrital o Consejo Local de Desarrollo, Comité Técnico de Proyecto	Grupos asociativos, Cooperativas	Subsidios p/ fondos rotatorios (fodeles y fondos “revolventes”)	Subsidios a proyectos comunitarios	Talleres de capacitación en oficios, gestión empresarial y fortalecimiento organizacional. Cartillas	No tuvo
PUEBLO	Mesa Barrial, Mesa Distrital o Unidad Coordinadora Municipal, Unidad Ejecutora	No especificados	No especificados	No especificados	Talleres de capacitación en oficios y gestión empresarial	No especificados

Progra-mas	Dispositivos organizacionales de gestión	Disp. Org. para los beneficiarios	Dispositivos de Financiamiento	Dispositivos de Autoabastecimiento	Dispositivos de Asistencia técnica y Capacitación	Comercialización
	Provincial o Unidad Coordinadora Provincial					
Banca S.	Microbancas	No tiene	Subsidio (fondeo) a microbancas	No corresponde	Talleres de capacitación en gestión microempresarial, comercial y financiera. Reportes de gestión	No tuvo
Volver	Unidad de Gestión Local (UGL) y Consejo Local Económico-Social (CLES)	Asamblea y comisiones de trabajo	Subsidios para fondo rotatorio	Huertas (HB), granjas, banco de materiales, autoconstrucción (ATEPAM) y autogestión del hábitat	talleres de diagnóstico y planificación participativas. Visitas a los proyectos	Ferias
Huertas B.	Unidad Central de Coordinación y Red de Referentes Zonales, Técnicos Especializados y Responsables Municipales	No tiene	No tiene	Huertas (Entrega de semillas y herramientas)	Talleres, cursos, jornadas, cartillas y visitas a los proyectos	No tuvo
IDL	Unidad Técnica Local (UTL) y Consejo Local Económico-Social (CLES)	No tiene	Subsidios para individuos, familias, grupos, ong, microbancas y municipios. Comodato de maquinaria	Banco de materiales, huertas (HB)	Talleres de diagnóstico y planificación participativas. Talleres de capacitación en oficios, gestión empresarial y fortalecimiento organizacional	Ferias
ETD	Mesa Local de Actores o Unidad de Gestión Local (UGL), Unidad Técnica Local (UTL), Comité de crédito	No tiene	Subsidios para ong, microbancas y municipios Fondos Locales para el Desarrollo Socio-productivo (rotatorios)	huertas (HB)	Talleres de diagnóstico y planificación participativas. Talleres de capacitación en oficios, gestión empresarial y fortalecimiento organizacional	Ferias

Tabla 29: Componentes de los modelos de intervención según tipo de componente

Objetivos estratégicos	Estrategias de intervención	Tecnologías de gestión	Instrumentos	Objetos de intervención
• Ampliación de la base empresarial • Autoestima • Autonomía-autogestión-sujeto activo • Bien común • Bienestar-prosperidad • Buen gobierno • Crecimiento económico • Eficacia • Eficiencia • Empoderamiento • Equidad • Equilibrio macroeconómico • Gobernabilidad - estabilidad • Inclusión social • Integración social • Justicia social • Paz y seguridad social • Responsabilización, compromiso • Seguridad alimentaria • Sinergia • Soberanía alimentaria • Sostenibilidad • Sustentabilidad	• Apoliticismo • Asistencia(lismo) • Asistencia a la emergencia – urgencia • Clientelismo • Compensación • Competencia • Compromiso • Demanda orientada a la oferta • Democratización de la vida social • Económicas: ◦ Asociativismo ◦ Autoabastecimiento ◦ Autoempleo ◦ Cuentapropismo ◦ Empleabilidad ◦ Emprendedorismo ◦ Generación de empleo ◦ Generación de ingresos ◦ Microproducción ◦ Subsistencia ◦ Trueque • Eficiencia • Entorno o ambiente favorable • Flexibilidad • Fortalecimiento • Integralidad • Organización ◦ Org. Comunitaria ◦ Redes ◦ Capital social ◦ Tejido social • Participación ciudadana • Promoción social • Protagonismo	• Descentralización • Diagnóstico participativo o comunitario • Evaluación-seguimiento-monitoreo • Focalización (targeting) • Gerencia(miento) social • Gestión asociada ◦ Articulación de actores ◦ Nueva institucionalidad • Investigación • Nueva Gestión Pública o por resultados • Planificación estratégica • Planificación ◦ P. estratégica ◦ P. participativa ◦ Programas sociales ◦ Proyectos • Profesionalización • Tercerización, externalización, outsourcing	• Organizativos (de GA) ◦ CLES ◦ Consejos Consultivos ◦ Consejos de Desarrollo de la comunidad ◦ Consejos locales de desarrollo ◦ Consorcio de Gestión ◦ CTP ◦ Mesa Local ◦ Mesa Distrital ◦ UTL ◦ Otras formas de GA • Voluntariado • Productos ◦ Microcréditos o microfinanzas (Fondos rotatorios, fodeles) ◦ Subsidios ◦ Capacitación ◦ Asistencia técnica ◦ Ferias de comercialización ◦ Eventos, Jornadas ◦ Rondas de negocios ◦ Exención tributaria ◦ Semillas y herramientas • Registros y formularios	• Despoblamiento • Calidad de vida • Capital Humano RRHH • Condiciones de vida • Desigualdad • (Des)ocupación desempleo • (Des)poblamiento ◦ Arraigo ◦ Desarraigo ◦ Despoblamiento ◦ Emigración ◦ Éxodo ◦ Repoblamiento • Exclusión social • Informalidad • Lo local • Necesidades básicas • Necesidades sentidas • Nivel de vida • Pobreza • Riesgo social • Territorio • Vulnerabilidad

Objetivos estratégicos	Estrategias de intervención	Tecnologías de gestión	Instrumentos	Objetos de intervención
	• Solidaridad • Subsidiariedad			

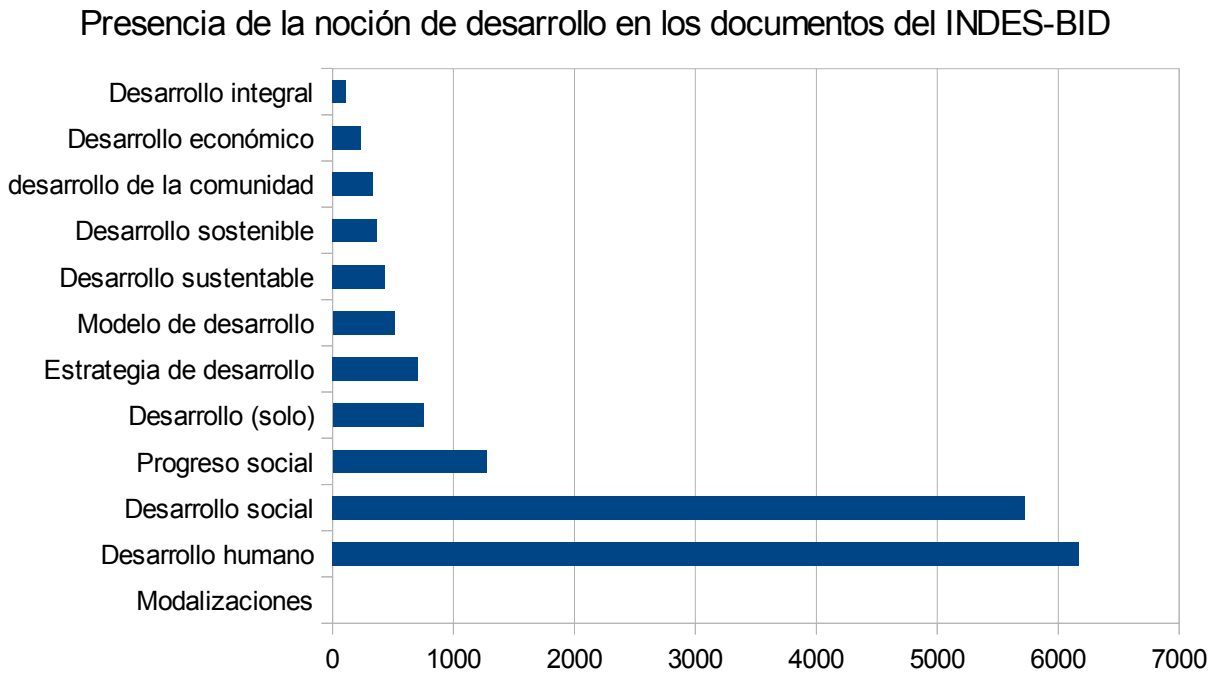


Ilustración 13. Cantidad de palabras en pasajes codificados bajo los nodos correspondientes a las diversas modalizaciones de "desarrollo" en los documentos del INDES-BID.

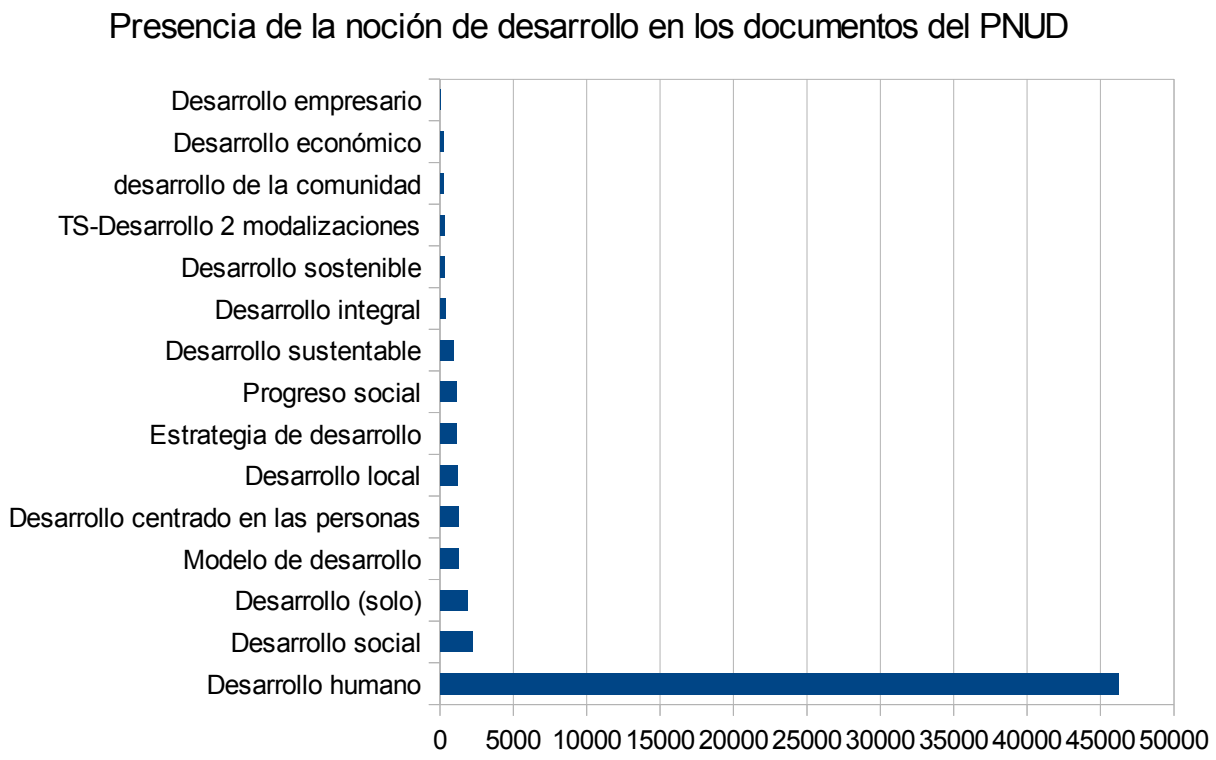


Ilustración 14. Cantidad de palabras en pasajes codificados bajo los nodos correspondientes a las diversas modalizaciones de "desarrollo" en los documentos del PNUD.

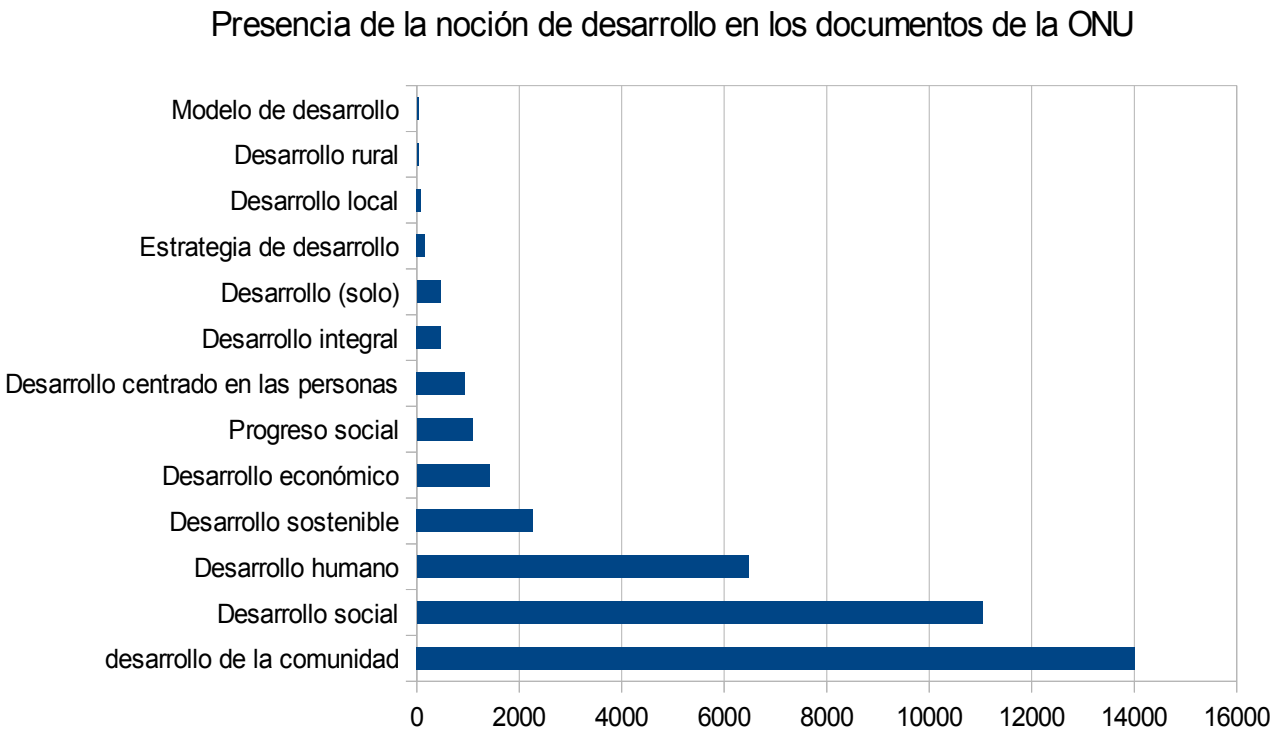


Ilustración 15. Cantidad de palabras en pasajes codificados bajo los nodos correspondientes a las diversas modalizaciones de "desarrollo" en los documentos de la ONU.

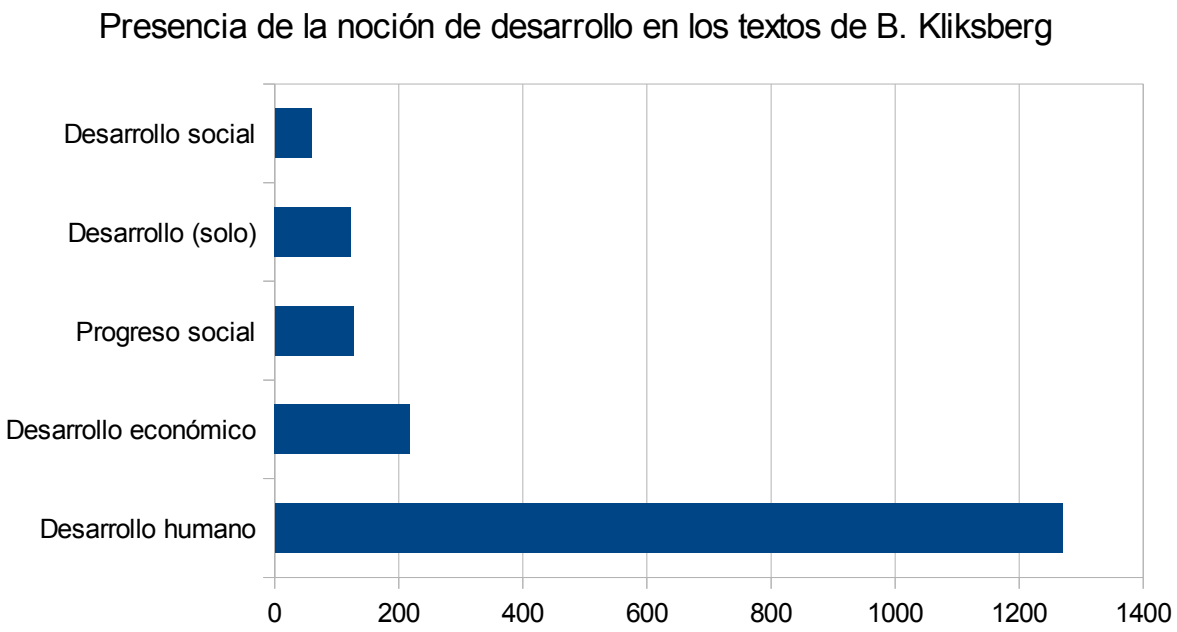


Ilustración 16. Cantidad de palabras en pasajes codificados bajo los nodos correspondientes a las diversas modalizaciones de "desarrollo" en los textos de B. Kliksberg.

Frecuencia de palabras en los documentos de los organismos internacionales

Ilustración 17: Nube de las 100 palabras más frecuentes en los documentos del INDES-BID

Tabla 30: Frecuencia y porcentaje ponderado de las diez palabras más frecuentes en los documentos del INDES-BID

Palabra	Conteo	(%) ponderado
social	614	2,04
desarrollo	308	1,02
sociales	285	0,95
reforma	201	0,67
pobreza	188	0,63
políticas	183	0,61
programas	183	0,61
sector	150	0,50
países	146	0,49
servicios	145	0,48

Ilustración 18: Nube de las 100 palabras más frecuentes en los documentos de la ONU

Tabla 31: Frecuencia y porcentaje ponderado de las diez palabras más frecuentes en los documentos de la ONU

Palabra	Conteo	(%) ponderado
desarrollo	940	2,23
social	721	1,71
países	441	1,05
programas	282	0,67
pobreza	262	0,62
sociales	250	0,59
personas	248	0,59
políticas	236	0,56
internacional	235	0,56
empleo	210	0,50

Ilustración 19: Nube de las 100 palabras más frecuentes en los documentos del PNUD

Tabla 32: Frecuencia y porcentaje ponderado de las diez palabras más frecuentes en los documentos del PNUD

Palabra	Conteo	(%) ponderado
desarrollo	1232	1,79
humano	920	1,34
social	475	0,69
trabajo	378	0,55
empleo	375	0,55
vida	310	0,45
políticas	301	0,44
sociales	285	0,41
sociedad	252	0,37
personas	239	0,35

Ilustración 20: Nube de las 100 palabras más frecuentes en los textos de Bernardo Kliksberg

Tabla 33: Frecuencia y porcentaje ponderado de las diez palabras más frecuentes en los textos de Bernardo Kliksberg

Palabra	Conteo	(%) ponderado
social	157	1,36
gerencia	104	0,90
sociales	99	0,86
desarrollo	84	0,73
programas	75	0,65
administración	54	0,47
pobreza	54	0,47
reforma	54	0,47
política	53	0,46
sector	53	0,46

Tabla 34: Desarrollo humano en organismos internacionales y los textos de B. Kliksberg. Cantidad de pasajes codificados en subnodos

Subnodos de DH	BID	ONU	PNUD	Kliksberg
Capacidades - potencialidades	13	48	49	5
IDH	3	1	11	2
Informes de DH	0	0	16	0
Libertad	8	1	34	0
Opciones-elecciones	5	4	43	0
Oportunidades	35	60	65	0
Paradigma DH	0	0	44	0
Posibilidades	0	0	1	0

Tabla 35: Objetivos estratégicos en los documentos de los organismos internacionales (cantidad de pasajes codificados).

Objetivos	BID	ONU	PNUD
Ampliación de la base empresarial	11	0	11
Autoestima	0	0	2
Autonomía-Autogestión-Sujeto activo	8	59	17
Bien común	0	1	0
Bienestar . prosperidad	13	9	25
Buen gobierno	5	1	5
Crecimiento económico	23	24	56
Eficacia	7	4	6
Eficiencia	20	6	25
Empoderamiento	6	0	7
Equidad	27	31	52
Equilibrio macroeconómico	2	0	2
Gobernabilidad-estabilidad	14	1	23
Inclusión social (Exclusión o marginación)	16	10	9
Integración social	16	54	19
Justicia social	0	16	9
Paz y seguridad social	0	26	0
Responsabilización	2	6	3
Seguridad alimentaria	1	7	0
Sinergia	1	0	2
Sostenibilidad	2	1	10
Sustentabilidad	1	0	16
Universalidad	1	0	0

Tabla 36: Estrategias de intervención en los documentos de los organismos internacionales (cantidad de pasajes codificados)

Estrategias	BID	ONU	PNUD	BK
Asistencia a la emergencia	6	1	3	2
Asistencia(lismo)	5	0	4	0
Auto-generación de ingresos	0	15	0	1
Autoabastecimiento	0	1	0	4
Compensación	5	0	5	0
Competencia	11	1	10	0
Crédito acceso al	0	9	0	0
Demanda orienta oferta de servicios	4	0	1	0
Empleabilidad	6	21	7	0
Entorno, ambiente marco jurídico, reglas, condiciones	6	33	10	0
Flexibilidad	1	1	2	14
Fortalecimiento	3	13	4	1
Generación de empleo	17	44	17	0
Integración-subsunción	5	1	5	0
Integralidad	42	18	43	16
Minimalismo	26	32	26	6
Obstáculos y barreras quitar	10	33	30	2
Organización	8	27	11	10
Participación	27	83	68	31
Protagonismo	1	0	7	0
Solidaridad	1	12	5	0
Subsidiariedad	0	2	0	1

Tabla 37: Tecnologías de gestión en los documentos de los organismos internacionales (cantidad de pasajes codificados).

Tecnologías de gestión	BID	ONU	PNUD	Kliksberg
Descentralización	19	5	18	12
Evaluación-Seguim-Monitoreo	8	12	5	8
Focalización	28	2	20	6
Gerencia Social	27	0	21	36
Gestión asociada	1	3	2	18
Investigación	2	10	3	5
Nueva Gestión Pública	3	0	0	29
Planificación	7	15	20	1
Planificación estratégica	3	0	6	0
Planificación participativa	0	5	0	0
Profesionalización - capacitación RRHH	0	0	0	26
Tercerización	35	14	32	5

Tabla 38: Instrumentos de intervención en los documentos de los organismos internacionales (cantidad de pasajes codificados).

Instrumentos	BID	ONU	PNUD	Kliksberg
Consejos de Desarrollo de la Comunidad	0	2	0	0
Fondos de Inversión Social	1	0	0	0
Gasto público y social	18	7	21	12
Microcréditos o microfinanzas	1	8	6	0
Sistemas de información	4	18	17	7
Voluntariado	2	6	1	0

Tabla 39: Objetos de intervención en los documentos de los organismos internacionales (cantidad de pasajes codificados).

Objetos de intervención	BID	ONU	PNUD	Kliksberg
(Des)poblamiento	0	1	0	0
Arraigo	0	1	0	0
Calidad de vida	1	6	8	1
Capital humano- RRHH	24	11	35	3
Condiciones de vida	2	2	4	0
Desigualdad	14	32	1	1
Exclusión social	20	10	16	0
Informalidad	19	12	12	0
Local	0	2	0	0
Necesidades básicas	16	11	24	0
Necesidades sentidas	0	5	0	0
Nivel de vida	0	2	2	0
Ocupación - desocupación - desempleo	2	43	28	2
Pobreza	81	122	62	13
Riesgo social	0	1	1	0
Territorio	4	0	0	0
Vulnerabilidad	0	25	0	0

Tabla 40: Estrategias de intervención en entrevistas según categoría de entrevistado (cantidad de pasajes y porcentajes de columna)

Estrategia	Funcionario	Func.%	Empleado	Empl.%
Apoliticismo	1	2,1	1	0,7
Asistencia(lismo)	2	4,3	10	7,1
Asociativismo	0	0	16	11,4
Auto-generación de ingresos	2	4,3	10	7,1
Autoabastecimiento	0	0	9	6,4
Capital social	1	2,1	0	0
Clientelismo	2	4,3	3	2,1
Compromiso	3	6,4	19	13,6
Crédito acceso al	3	6,4	2	1,4
Empleabilidad	1	2,1	3	2,1
Flexibilidad	0	0	4	2,9
Integralidad	2	4,3	5	3,6
No familiar	0	0	11	7,9
Org. comunitaria	0	0	3	2,1
Organización	1	2,1	0	0
Participación	14	29,8	5	3,6
Pata productiva	0	0	3	2,1
Promoción	6	12,8	17	12,1
Proyectos integrales	2	4,3	2	1,4
Redes	7	14,9	10	7,1
Subsistencia	0	0	2	1,4
Trueque	0	0	5	3,6

Capítulo 8. Conclusiones

Los programas analizados en este trabajo surgieron en el marco de un proceso de profundas reformas institucionales en toda América Latina. El cambio gradual del paradigma tecnológico fordista en la década del setenta y la internacionalización de los mercados pusieron en crisis al modo de regulación, dando inicio a los cambios. El capítulo 3 mostró que la búsqueda de un modo de regulación acorde a los nuevos tiempos cobró mayor impulso a partir de la descomposición del bloque soviético en 1989.

Los conceptos provistos por la teoría de la regulación permitieron entender cómo los cambios en el paradigma tecnológico, condujeron a un nuevo tipo de empresas, descentralizadas, centradas en un *core business* específico y a nuevas formas de gestionarlas. También se vio cómo estas características se trasladaron a la gestión del las organizaciones estatales, y cómo dieron lugar a cambios culturales en los patrones de consumo (diversificados) y a un nuevo tipo de sujeto, emprendedor, activo, responsable, autónomo.

El proceso de reformas económicas estuvo orientado por el Consenso de Washington y liderado por el FMI y los bancos multilaterales. El de reforma administrativa del Estado estuvo orientado por el CLAD y el PNUD y por la doctrina de la Nueva Gestión Pública, cuyos principales modelos fueron la obra de Osborne y Gaebler, *Reinventar el gobierno*, y la experiencia de la gestión Clinton en EEUU. Esta reforma consistió básicamente en un cambio de mentalidad conducente a administrar el Estado de un modo “empresarial”, adaptando a la gestión pública el paradigma del *New Management* o *gestión por objetivos* de P. Drucker, John P. Kotter, H. Mintzberg y el grupo consultor McKinsey.

El proceso de reforma social estuvo orientado por la Gerencia Social de Bernardo Kliksberg, desde el INDES-BID, y por el enfoque del Desarrollo Humano del PNUD, que tuvo como teóricos a Mahbub ul Haq y Amartya Sen. Pero los lineamientos generales de la reforma social en América Latina fueron acordados por casi todos los organismos internacionales, representantes de gobiernos nacionales de la región y ONG, a partir de una propuesta inicial conjunta del BID y el PNUD, en el Foro de Washington de 1993 titulado *Reforma social y pobreza*.

Estas reformas, pero en particular la social, incluyeron entre otras cosas, una redefinición de los arreglos institucionales entre los principales proveedores de bienestar. En este marco el Estado devolvió a las familias y la sociedad civil, buena parte de las responsabilidades que les había quitado cuando se conformaron los Estados de bienestar. Ello significó la sustitución de las políticas sociales fordistas por un nuevo tipo de políticas integrales de carácter socioeconómico, que requiere que los ciudadanos sean sujetos activos, autónomos y autogestivos, responsables de su propio bienestar y el de su familia, en primer lugar, y del de su comunidad, en segundo término..

Para ello deben conducir su vida y sus familias como empresas, generando sus propios servicios públicos y sus propios ingresos a partir de su propio esfuerzo y de la ayuda mutua, sin esperar nada del Estado. En el nuevo modelo se considera que los sujetos buscan espontáneamente desarrollar plenamente sus potencialidades hasta alcanzar su autorrealización. El nuevo rol del Estado tras las reformas, no es el de garantizar los derechos y el bienestar de todos los ciudadanos, sino el de fortalecer las capacidades de los individuos y de la sociedad civil, ampliar las libertades, y crear un entorno favorable, eliminando los obstáculos que puedan interponérseles, a fin de que éstos alcancen por sí mismos su potencial, compitiendo en el mercado.

La reforma social incluye entonces una reforma de la sociedad y de la subjetividad que conduce del obrero fordista, la sociedad de masas y las políticas sociales universales del Estado de bienestar, al *homo æconomicus* activo y autónomo, una sociedad de mercado más desigual, y políticas diversificadas y focalizadas en diferentes *targets* (población meta). Un cambio de este tipo, que Hall llamaría *paradigmático*, ocurre sólo muy de vez en cuando. El nuevo modo de regulación incluye un cambio en la gubernamentalidad que Foucault ya había identificado en la segunda mitad de la década del setenta como una tecnología de carácter neoliberal, en referencia

a las ideas de las Escuelas de Friburgo y de Chicago. Ese cambio consiste en una desgubernamentalización del Estado que implica un gobierno a distancia de los nuevos sujetos autónomos a través de su libertad.

La reforma social de la que forman parte los programas analizados responde a aquellos principios de diseño identificados por Foucault, entre los cuales se incluye el que aquí se denominó *minimalismo*, siguiendo a Álvarez Leguizamón (2008), y que Foucault ilustró con el proyecto del "impuesto negativo", mencionado en el capítulo 2. Según este principio, quienes fracasen en proveerse a si mismos de los medios de vida necesarios o los ingresos equivalentes para adquirirlos, y sólo ellos, deben ser asistidos por el Estado con paquetes de servicios básicos para asegurar su acceso a mínimos biológicos, denominados *necesidades básicas*, que constituyen un umbral de subsistencia. Foucault vio en esta política el origen de una sociedad dual:

> Tendremos entonces una población que, por el lado del mínimo nivel económico, estará en perpetua movilidad entre una asistencia otorgada si se concretan determinados riesgos y se cae por debajo del umbral, y que será, por el contrario, utilizada y utilizable a la vez si las necesidades económicas lo requieren y las posibilidades económicas brindan la oportunidad. Será pues una especie de población flotante infra y supralirninar, población liminar que constituirá, para una economía que ha renunciado justamente al objetivo del pleno empleo, una reserva constante de mano de obra a la que llegado el caso se podrá recurrir, pero a la que también se podrá devolver a su estatus en caso de necesidad. (Foucault, 2007, 247).

Esta población pobre asistida es, según Foucault, un fondo de reserva de mano de obra equivalente a la población campesina de los siglos XVIII y XIX. En aquella época era la economía doméstica (familias) y la sociedad civil (iglesias, beneficencia, filantropía) las principales proveedoras de bienestar, cargando con los costos de reproducción de la fuerza de trabajo, criando a los niños y cuidando de los ancianos y los enfermos. Hoy día, al no contar con tal reserva el capitalismo necesita producirla de alguna manera y para ello se apela a la población asistida.

> En definitiva, se deja a la gente la posibilidad de trabajar si quieren y de no trabajar si no quieren. Existe sobre todo la posibilidad de no hacerlos trabajar si no hay interés en que lo hagan. Se les garantiza simplemente la posibilidad de existencia mínima en cierto umbral, y así podrá funcionar esta política neoliberal (ídem, 247-248).

En el capítulo 7 se mostró que la reforma social diferenció entre políticas asistenciales de corto plazo orientadas a la indigencia extrema (la población bajo el umbral a la que se refiere Foucault) y políticas de mediano y largo plazo "de reducción de la pobreza", mediante la "ampliación de la base empresarial en el sector informal urbano y en el sector campesino" *(PNUD - Reforma social y* pobreza, 1993). En esta segunda categoría se encuadran los programas analizados en este trabajo, que impulsan la creación de emprendimientos productivos entre la población pobre y desocupada.

Varios entrevistados manifestaron su convicción o de que estos programas no logran una mejora efectiva de los ingresos y las condiciones de vida de sus destinatarios finales, como suelen sostener la mayoría de ellos en sus objetivos. Aseguraron que apenas los mantienen "a flote", en un nivel de subsistencia, que "no mueven la aguja". Este hecho, considerando las palabras recién citadas de Foucault, sugiere la hipótesis de que la finalidad de dichos programas podría no ser la de reducir la pobreza sino, al contrario, *asegurar que no desaparezca*; asegurar que la reserva de población flotante de la que hablaba Foucault siga existiendo.

Por una parte, los programas del "eje alimentario" del MDH contribuyen a dicho fin mediante la asistencia minimalista a la reproducción de la vida de los indigentes, que se hallan en situación de "extrema necesidad". Por otra parte, los programas aquí analizados contribuyen proporcionando a los pobres no indigentes capacitación, un financiamiento mínimo reembolsable (bajo la forma de microcréditos) y asistencia técnica para la creación de microemprendimientos, como forma de fortalecer sus capacidades para que se aseguren por sí mismos su reproducción en un nivel de subsistencia, sin superar el umbral.

Estos programas aspiran a cumplir una función cultural y educativa importante, como sugería el enfoque de Desarrollo de la Comunidad, contribuyendo a desarrollar una mentalidad emprendedora en los destinatarios y a modelar en ellos al sujeto emprendedor activo, autónomo y autogestivo. Se proponen fortalecer sus capacidades para competir en el mercado, aumentando su empleabilidad, enseñando a formular proyectos productivos, gestionar un emprendimiento, diseñar un producto o servicio, identificar *targets* de mercado, calcular costos, realizar flujos de fondos, administrar un presupuesto, formular estrategias de comercialización, tomar préstamos y devolverlos. Varios documentos analizados denominan a estas personas "microempresarios".

Si se acepta el razonamiento de Foucault antes citado, no se trataría de "población sobrante" y "excluida" del sistema, sino de una masa de población cuya reproducción en esa situación es una condición necesaria para la reproducción del sistema. Si esta hipótesis es cierta, los programas analizados en este trabajo estarían de hecho asegurando una disponibilidad de pobres capaces de proveerse a sí mismos la subsistencia, pero a unos niveles lo suficientemente mínimos como para que siempre prefieran ocuparse como asalariados cuando el mercado los necesite, para lo cual deben además esforzarse en mejorar sus condiciones de empleabilidad. Muchos elementos de este programa de gobierno ya estaban presentes desde fines de la década del cincuenta en el enfoque del Desarrollo de la Comunidad. Pero su impacto fue marginal en el contexto del modo de regulación fordista - keynesiano.

El análisis de discurso de los documentos de los organismos y de las entrevistas permitió identificar la presencia de diferentes nociones de desarrollo, de las cuales las principales son las de Desarrollo de la Comunidad (o desarrollo comunitario u organización comunitaria), Desarrollo Social, Desarrollo Humano y Desarrollo Local. Para cada una de ellas se identificó el esquema conceptual que la define, entendido como una estructura socio-cognitiva. Como se expuso en el capítulo dos, los esquemas culturales se presentan en los sujetos como modelos mentales que guían la percepción, otorgan sentido y orientan la acción, y se expresan en el discurso.

Los esquemas identificados para las nociones de desarrollo fueron denominados *modelos de intervención,* y se postuló que se componen de un conjunto de objetivos estratégicos, estrategias de intervención, tecnologías de gestión, instrumentos y objetos de intervención. Éstas serían las categorías que conforman el esquema conceptual de cada noción de desarrollo, definiendo no sólo qué es sino también qué objetivos persigue, cómo se los alcanza, mediante qué estrategias, con cuáles tecnologías e instrumentos y sobre qué objetos se debe intervenir para alcanzarlo. Ello los convierte en verdaderos dispositivos de gubernamentalidad en sentido foucaultiano, en tanto incluyen una racionalidad y unas tecnologías de gobierno. Sus características específicas, orientadas a que dicho gobierno se ejerza "a distancia", a través de los propios sujetos, lo encuadra en la gubernamentalidad neoliberal, cuyo origen Foucault identifica en la Escuela de Friburgo y que se vincula con la Escuela de Chicago.

Se vio que las diferentes nociones de desarrollo comparten muchos de los componentes de sus modelos de intervención, por lo que algunas de ellas, pueden considerarse casi como sinónimos, aunque presentan algunos matices relacionados con las instituciones que los usan, las que ostentan una preferencia por uno de ellos sobre los demás. La más diversa de las nociones, en este sentido, es la de Desarrollo Local. Puesto que se refiere sólo a la dimensión territorial del desarrollo requiere que se la use en conjunción con alguna otra, y de ahí que con frecuencia sea objeto de una doble modalización, como en los casos de Desarrollo Humano Local, Desarrollo Económico Local, Desarrollo Local Sustentable, etc.

Por otra parte, los diferentes conceptos surgieron en distintos momentos históricos. En la década del ochenta todavía se encuentra el discurso del Desarrollo de la Comunidad en los documentos del Ministerio de Acción Social de la Provincia de Buenos Aires. También está presente en el Consejo Provincial de la Mujer y en la primera etapa del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano, hasta fines de los noventa. Pero desde 1989 el enfoque del Desarrollo Humano del PNUD, comienza a ganar hegemonía. No puede hablarse de una verdadera sustitución puesto que el EDH incluye al Desarrollo de la Comunidad y lo perfecciona

mediante una formulación teórica más elaborada e instrumentos concretos, como el Índice de Desarrollo Humano.

Al mismo tiempo, se extiende también el uso de la denominación de Desarrollo Social por parte de otros organismos, como las Naciones Unidas y el INDES-BID. Esta expresión no ha sido objeto del mismo grado de elaboración teórica y técnica que la de Desarrollo Humano. Pero los organismos citados la usan como un sinónimo de Desarrollo Humano y de Progreso Social. Sólo el PNUD considera incompatibles a estos dos enfoques, pues asimila el de Desarrollo Social a una visión estrechamente "economicista". En los organismos y programas provinciales es absolutamente compatible etiquetar como de "Desarrollo Social" políticas y acciones inspiradas en el Enfoque de Desarrollo Humano. Se podría considerar al Desarrollo Humano como una doctrina particular y sumamente elaborada sobre cómo encarar y perseguir el Desarrollo Social.

En cuanto a las diferencias y semejanzas entre los modelos de intervención de los organismos internacionales considerados en conjunto, frente a los organismos provinciales y sus programas considerados en bloque, las semejanzas son grandes a nivel de los objetivos estratégicos, tecnologías de gestión y objetos de intervención, y mucho menores a nivel de las estrategias de intervención y de los instrumentos.

En síntesis, puede afirmarse que los organismos provinciales cuentan con una variante propia del modelo de intervención hallado en los organismos internacionales y que ésta difiere fundamentalmente en los instrumentos de intervención. Los organismos internacionales focalizan las categorías más abstractas, como los objetivos estratégicos, las estrategias de intervención y, en menor medida, las tecnologías de gestión y algunos pocos objetos de intervención, como la pobreza y el desempleo. En cambio, los organismos provinciales y sus trabajadores, quienes son los responsables de la implementación de las políticas, elaboran con mayor detalle los instrumentos y las tecnologías, y consideran algunos objetos de intervención adicionales. Mientras los instrumentos cambian con frecuencia, casi como las gestiones de funcionarios provinciales, cuando menos en su denominación, los componentes más abstractos de los modelos de intervención de los organismos provinciales resultan más estables, y han sufrido poca variación a lo largo del período considerado.

Ello sugiere que la información analizada no permite sostener que los programas provinciales hacen una aplicación mecánica de políticas "impuestas" por los organismos internacionales. Se observa una amplia libertad en la elaboración de instrumentos de parte de los organismos provinciales, aunque dentro de las principales estrategias y tecnologías de gestión indicadas por los organismos internacionales. Las técnicas y actividades que desarrollan los programas no se ven afectados por los cambios en la noción de desarrollo que da nombre a los programas. Los cambios en la denominación de los instrumentos de intervención y tecnologías de intervención se vinculan más a los cambios en las gestiones del organismo y, en ese sentido, tienen que ver con una cuestión de imagen o identidad institucional.

El mayor alineamiento entre el modelo que proponen los organismos internacionales y los que se encuentran en los programas provinciales se da a nivel de las estrategias y las tecnologías. Pero estas últimas pueden recibir en los programas una denominación alternativa y ser re-interpretadas desde objetivos estratégicos tomados de marcos conceptuales diferentes a los usados por los organismos internacionales, como la Doctrina Justicialista o la Doctrina Social de la Iglesia.

La delimitación del objeto obligó a dejar afuera cierto número de aspectos interesantes, que bien podrían dar pie a indagaciones posteriores. Así, por ej. al focalizar la atención en las ideas en las políticas no se profundizó el rol de los actores sociales (individuos, grupos formales e informales e instituciones) en la producción de los cambios y continuidades. El capítulo 4 da cuenta de la existencia de diversos grupos de funcionarios con adscripción a ONG de origen católico o a universidades como FLACSO y UNGS. ¿Qué estrategias despliegan dichos funcionarios, los profesionales, académicos, integrantes de ONG, tecnopolíticos y los trabajadores estatales, en la formulación, modificación e implementación de los programas analizados?. ¿De

qué modo los intereses particulares de cada grupo y sus relaciones de cooperación o conflicto se vinculan con tales estrategias?. Enfoques teóricos como el de las redes de políticas (Chaqués Bonafort, 2004) y el de las coaliciones promotoras (Sabatier, 1998) ofrecen un bagaje conceptual adecuado para abordar estos aspectos no profundizados en el presente trabajo.

Otra línea susceptible de ser profundizada es la del uso de la noción de Desarrollo Local. No se consideró cómo llegó a ser adoptada por el organismo provincial considerado. Durante el trabajo de campo se halló evidencia de programas e iniciativas de promoción del Desarrollo Local en la Provincia de Buenos Aires desarrolladas por los gobiernos municipales a cargo de la Unión Cívica Radical, con apoyo de la UNLP, ONGD y la cooperación italiana, en forma paralela a los esfuerzos llevados a cabo desde el Estado Provincial. Una comparación de lo realizado y escrito por este conjunto de actores con lo ya descrito sobre el tema en estas páginas podría explorar si existen diferencias en la manera en que la UCR y el MDH entendían el Desarrollo Local y si ello representó la existencia de coaliciones de políticas rivales (Sabatier, 1998; Chaqués Bonafort, 2004).

Una línea de investigación adicional podría basarse en el estudio de casos de intervención de los programas considerados, con el fin de identificar qué características de los modelos de intervención se infieren de las prácticas efectivas y ya no sólo de las prescritas. Un ejercicio en este sentido se intentó durante el trabajo de campo, tratando de identificar cómo caracterizaban el Desarrollo Local los actores que intervinieron en la implementación del programa Volver en la localidad bonaerense de Santa Lucía, partido de San Pedro (Rodriguez, 2009a).

Una última línea de indagación posible sería remontarse un poco más atrás del período aquí considerado para analizar el PRODIBA. Este programa, surgido en 1984 de la firma de un convenio entre la Provincia de Buenos Aires y UNICEF, que canalizó fondos de cooperación del gobierno italiano, fue señalado por varios informantes como la primera experiencia en la Provincia para varias de las prácticas que luego serían comunes a los programas considerados en este trabajo. El PRODIBA fue la puerta de ingreso de numerosos cientistas sociales a los programas sociales provinciales en los primeros años de la recién recuperada democracia y, como tal, fue una verdadera escuela de ciencia social aplicada. No se han tenido referencias de estudios sobre este programa, sin embargo un conocimiento detallado y una valoración de esta experiencia sería de gran valor para el análisis histórico de las políticas sociales provinciales.

Por último, ¿cómo resistir la tentación de preguntarse sobre el sentido positivo o negativo de los cambios producidos?. Resulta difícil no estar de acuerdo con objetivos estratégicos como la *autonomía-autogestión-sujeto activo*, el *empoderamiento* o la *integración social*. De hecho, muchos de ellos fueron banderas de los sectores que en los años sesenta y setenta impulsaban cambios progresistas. Otro tanto ocurre con estrategias como la *organización comunitaria*, el *asociativismo*, el *protagonismo* y la *participación*, o con la tecnología de la *descentralización*. Sin embargo todos ellos son implementados en los programas analizados de un modo que parece desvirtuar su sentido más convocante.

Es difícil ser verdaderamente autónomo cuando se debe trabajar por cuenta propia durante jornadas de 10 o 14 horas para vivir al borde de la subsistencia compitiendo en un mercado que parece no tener lugar suficiente para todos, como relatan los entrevistados acerca de la población asistida. Es difícil ser solidario en un medio donde el mecanismo regulador es la competencia y los incentivos favorecen la búsqueda del éxito individual. Es difícil ser competitivo cuando la desigualdad social es profunda y se parte con múltiples limitaciones, como ocurre con la población pobre y desocupada. Es difícil “ser el dueño del propio destino” cuando se es gobernado a distancia a través de la propia libertad mediante la manipulación de las alternativas y posibilidades de elección. En suma, el potencial progresista de muchos de los componentes de los modelos de intervención parece desvirtuarse cuando se intenta implementarlos en una sociedad de mercado.

Del mismo modo que la “liberación” de los siervos de la gleba de la dependencia de su amo fue una libertad ficticia en tanto no les dejaba otra opción para sobrevivir que vender su fuerza de trabajo a un capitalista, la autonomía, autogestión o sustentabilidad que las nuevas

políticas impulsan entre la población desocupada, más que un verdadero proyecto de vida tendiente a la autorrealización resultan un paliativo ante la realidad de un mercado de trabajo que ya no puede ni pretende garantizar el pleno empleo.

Basta recordar lo que fue el movimiento cooperativo y mutualista de los obreros inmigrantes anarquistas, socialistas y comunistas con sus sociedades de fomento y de socorros mutuos en la joven Argentina de principios del siglo XX y cómo fue perseguido paradójicamente por los gobiernos liberales de la época, para constatar que la autonomía y la autogestión se promueven siempre que queden acotadas a actividades marginales que no resultan rentables para el capital y entre aquella población que no logra reproducir su vida mediante los mecanismos de mercado.

Resta preguntarse cómo sobrepasar estas restricciones para lograr que la autogestión, el empoderamiento, la responsabilización y el protagonismo alcancen a otras esferas de la vida social y a otros niveles de autonomía más allá de la subsistencia. Es el desafío que queda por delante.

Bibliografía

AGAMBEN, G. (2005). “Qué es un dispositivo?. En: *El psicoanalista lector* (Blog). Disponible en: http://elpsicoanalistalector.blogspot.com/2007/08/giorgio-agamben-qu-es-un-dispositivo.html (Accedido el 5/05/2011).

AGLIETTA, M. (1999). *Regulación y crisis del capitalismo. La experiencia de los Estados Unidos.* (6º ed.). México. Siglo XXI.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F. (1996). *La hechura de las políticas*. Miguel Ángel Porrúa.

AGUILAR VILLANUEVA, Luis F., Elder, C. D., Cobb, R. W., Nelson, B. J., Downs, A., & Rittel, H. W. J. (1993). *Problemas Públicos y Agenda de Gobierno*. México: Porrúa.

ALAVI, Hamza (1976): *Las clases campesinas y las lealtades primordiales.* Ed. Anagrama. Barcelona.

ALBURQUERQUE, M., Diputación de Barcelona. (1999). *Manual del agente de desarrollo local*. Barcelona. Disponible en: http://clasesmunicipios.files.wordpress.com/2008/08/alburquerque-1999-manual-del-dl.pdf . Accedido: 29-03-2011.

ALLISON, Graham T. (1969). Conceptual models and the Cuban missile crisis. En: *American Political Science Review*, 63, 689–718.

ALVAREZ LEGUIZAMÓN, Sonia (2008). La invención del desarrollo social en la Argentina: “historia de opciones preferenciales por los pobres.” En: *Problemas de política social en la Argentina contemporánea,* pags. 81-124. Salta: Universidad Nacional de Salta.

AMADEO, Eduardo (2003). *La salida del abismo. Memoria política de la negociación entre Duhalde y el FMI*. Buenos Aires: Planeta.

ANDER-EGG, Ezequiel (1969). *Metodología y práctica del desarollo de la comunidad*. Colección Desarrollo social (3º ed.). Buenos Aires: Hvmanitas.

ANDER-EGG, Ezequiel (1980). *Metodología y práctica del desarollo de la comunidad*. Colección Desarrollo social (11º ed.). Buenos Aires: Hvmanitas.

ANDER-EGG, Ezequiel (1987). *La problemática del desarollo de la comunidad. Cuestiones en torno a métodos y técnicas del trabajo social*. Buenos Aires.: Hvmanitas.

ANDERSON, Elizabeth S. (1998). Soberanía del consumidor vs. soberanía de los ciudadanos: algunos errores en la economía clásica del bienestar. En: *Isegoría*, (18), 19–46. Disponible online: http://isegoria.revistas.csic.es/index.php/isegoria/article/viewArticle/144.

ARROYO, Daniel (1998). Desarrollo local y modelos de gestión asociada. En: *Pobreza Urbana y Desarrollo*, 18(8), 31-38.

ARROYO, Daniel (2002a): Los ejes centrales del Desarrollo local en Argentina. Mimeo, material del *Postgrado en Desarrollo local y Economía Social*, FLACSO, Buenos Aires.

ARROYO, Daniel (2005). La política social como desarrollo económico. Las manifestaciones actuales de la cuestión social. Instituto Di Tella. Ejes de Acción para la Inclusión Social en la Provincia.

ARROYO, Daniel (2008). Ejes de Acción para la Inclusión Social en la Provincia. Charla, La Plata. Accesible online: www.femeba.org.ar/archivos/Arroyo%20Interior.pdf . Acdcedido: 22/01/2012.

ARROYO, Daniel. (1997). Estilos de gestión y políticas sociales municipales en Argentina. En D. García Delgado (Ed.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad Civil en Argentina*. (págs. 315-327.). Buenos Aires: FLACSO - UBA (oficina de publicaciones del CBC) - Univ. Católica de Córdoba.

ASAD, Talal (1973). *Anthropology & the colonial encounter*. New York: Humanity books.

ASPIAZU, Daniel (2005a): “Los servicios públicos y el proceso de privatización argentino: situación actual y perspectivas”.. Clase 13 del curso *Gestión y control de políticas públicas. La etapa postdefault.* FLACSO, Buenos

ASPIAZU, Daniel (2005b): “El proceso de privatización Argentino: rasgos particulares e impactos en las instituciones.” Clase 14 del curso *Gestión y control de políticas públicas. La etapa postdefault.* FLACSO, Buenos Aires.

AUYERO, Javier (1996). “La doble vida del clientelismo político”, *Revista Sociedad* N° 8. Fac. de Cs. Sociales, U.B.A., Buenos Aires.

AUYERO, Javier (comp.) (1997): *¿Favores por votos?. Estudios sobre clientelismo político contemporáneo*. Ed. Losada. Buenos Aires.

BALASSA, Bela; BUENO, Gerardo M.; KUCZYNSKI, Pedro-Pablo & SIMONSEN, Mario Henrique (1986). *Toward Renewed Economic Growth in Latin America*. Washington, DC Petersen Institute for International Economics.

BARRY, Andrew, OSBORNE, Thomas, & ROSE, Nikolas (Eds.). (1996). *Foucault and Political Reason: Liberalism, Neo-Liberalism, and Rationalities of Government*. Chicago: University Of Chicago Press.

BARZELAY, Michael (1998): *Atravesando la burocracia. Una nueva perspectiva de la Administración Pública.* Fondo de Cultura Económica. México.

BATESON, Gregory (1992). Una teoría del juego y de la fantasía. En: G. Bateson *Pasos hacia una ecología de la mente* (2da. reimpresión ed., pp. 205-221). Buenos Aires Planeta - Carlos Lohlé .

BECKER, Gary Stanley (1983). *El capital humano: Un análisis Teórico y empírico referido fundamentalmente a la educación*. Alianza Universidad.

BENKO, G., & LIPIETZ, A. (1994). Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica. Política y sociedad. Valencia.: Edicions Alfons el Magnanim - Generalitat Valenciana.

BERGIN, Michael (2011). NVivo 8 and consistency in data analysis: reflecting on the use of a qualitative data analysis program. En: *Nurse Researcher*, 18(3), 6–12.

BERTRANOU, Julián (2004). Notas sobre el concepto de memoria institucional. En: *En el país de no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. (pp. 117–143). Buenos Aires.: Prometeo libros.

BID, & PNUD (1993). *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington.

BID, & PNUD. 1993. Cap. 3. "Reforma social y estrategia integral de desarrollo". En: BID, & PNUD *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. (pp. 24-37.). Washington.

BOISIER, Sergio (2005). ¿Hay espacio para el desarrollo local en la globalización?. En: *Revista de la CEPAL*, (85), 47-62.

BOURDIEU, Pierre (1993). *Cosas dichas*. Colección El mamífero parlante. (Vol. 1). Barcelona: Ed. Gedisa.

BOURDIEU, Pierre (1997 [1991]). Espíritus de Estado. Génesis y estructura del campo burocrático. En: *Razones prácticas. Sobre la teoría de la acción*. (pp. 91–138). Barcelona.: Anagrama.

BOURDIEU, Pierre (2001): “El capital social. Apuntes provisionales”. *Zona Abierta* 94/95, Madrid.

BOURDIEU, Pierre, CHAMBOREDON, J.-C., & PASSERON, J. C. (1991). *El oficio de sociólogo*.

México.: Siglo XXI ed.

BOYER, Robert (1994). Las alternativas al fordismo. De los años 80 al siglo XXI. En: G. Benko, & A. Lipietz (comp.), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica.* (pp. 158-218.). Valencia. Edicions Alfons el Magnanim - Generalitat Valenciana.

BOYER, Robert (2007). *Crisis y regímenes de crecimiento: Una introducción a la teoría de la regulación.* Buenos Aires. Miño y Dávila eds.

BRATICEVIC, Sergio (2009). Implementación de proyectos de desarrollo en el Chaco Central. Implicaciones territoriales del programa DIRLI en comunidades indígenas. En: *Frontera norte*, 21(42), 79-108. Accesible online: http://www.scielo.org.mx/scielo.php?pid=S0187-73722009000200004&script=sci_arttext . Accedido: 5/10/2012.

BRATICEVIC, Sergio (2011). El papel de las ONG en proyectos de desarrollo en una formación social de fronteras: El caso del programa DIRLI en el oeste formoseño. En: *Intersecciones en antropología*, 12(1), 135-146. Accesible online: http://www.scielo.org.ar/pdf/iant/v12n1/v12n1a11.pdf . Accedido: 5/10/2012.

BRINGER, Joy D., JOHNSTON, Lynne H., & BRACKENRIDGE, Celia H. (2004). Maximizing Transparency in a Doctoral Thesis: The Complexities of Writing About the Use of QSR*NVIVO Within a Grounded Theory Study. En: *Qualitative Research*, 4(2), 247 –265.

BROWER DE DU BOIS, Ana 1989 “Presentación”. En: KLIKSBERG, Bernardo. 1989a *¿Cómo enfrentar la pobreza? . Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras.* Buenos Aires: PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 11-12.

BRUGUÉ, Quim. (2004). Modernizar la administración desde la izquierda: burocracia, nueva gestión pública y administración deliberativa". *Revista del Consejo Latinoamericano de Administración para el Desarrollo* (29), 29-56, Caracas.

BURCHELL, Graham (1993). Liberal government and techniques of the self. En: *Economy & Society*, 22(3), 267.

BURCHELL, Graham, GORDON, Collin, & MILLER, Peter (1991). *The Foucault Effect: Studies in Governmentality*. Chicago: University Of Chicago Press.

BUSTOS CORAL, Holman D. (2007, Julio 18). Tecnologías de gestión - TG. GestioPolis. Recuperado Agosto 16, 2011, a partir de http://www.gestiopolis.com/tecnologia/tecnologias-de-gestion-en-la-era-del-conocimiento.htm

CAMOU, Antonio (1997). Los consejeros del príncipe. Saber técnico y política en los procesos de reforma económica en América Latina. En: *Nueva Sociedad*, (152), 54-57 , Buenos Aires.

CAMOU, Antonio; CAMMAROTA, Estela; CIAPPINA, Carlos et al. (2005). *Estudio de permeabilidad de las estructuras organizativas del Estado provincial respecto de las políticas sociales y del control de los recursos económicos. Informe final.* La Plata. IPAP - CIC - FaHCE (UNLP).

CARACCIOLO BASCO, & FOTI LAXALDE (2003). *Economía solidaria y capital social. Contribuciones al desarrollo local.* Serie Tramas sociales . Buenos Aires. Paidós.

CARBONETTO, Sergio; SOLÍS, Marcos, & GIOIA, Sandra (2001). *Microcrédito para el sector informal urbano*. Ed. Foro del Trabajo - Cáritas diocesana Quilmes. Buenos Aires.

CARDARELLI, Graciela, & Mónica ROSENFELD. (1998). *Las participaciones de la pobreza. Programas y proyectos sociales*. Tramas sociales. Buenos Aires: Paidós.

CARPIO, Jorge, KLEIN, Emilio y NOVAKOVSKY, Irene (2000). *Informalidad y exclusión Social*, Buenos Aires: SIEMPRO.

CARPIO, José & NOVAKOVSKY, Irene (1999). *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales*. Brasil.: SIEMPRO - FLACSO - FCE.

CARPIO, José M. (s/f). “Nuevos enfoques teóricos y metodológicos del Desarrollo Local”. (mimeo).

CASSON, Ronald W. (1983). Schemata in Cognitive Anthropology. En: *Annual Review of Anthropology*, *12*, 429-462. Disponible online: http://www.jstor.org/stable/2155655 . Accedido 8/01/2009.

CEIRANO, Virginia y RODRÍGUEZ Pablo G. (1997): “Análisis de discurso asistido por computadora. Nuestra experiencia con el NUD*IST”. Ponencia presentada en el *II Coloquio Latinoamericano de Analistas del Discurso*, La Plata y Buenos Aires del 25 al 29 de Agosto de 1997.

CEPAL (1988): “Gestión de programas sociales en América Latina”. *Serie Políticas sociales*, nº 25, CEPAL, NU. Santiago de Chile.

CEPAL (2000). Análisis de la experiencia del Instituto de Desarrollo Empresario Bonaerense - IDEB. En: *Documentos de trabajo*, 85. Disponible en: http://www.eclac.org/publicaciones/xml/8/4958/lcbuel168.pdf . Accedido el 06/03/2011.

CHAQUES BONAFORT, Laura (2004). *Redes de políticas públicas*. Madrid: Siglo XXI - CIS (Centro de Investigaciones Sociológicas).

CHARAUDEAU, & MAINGUENEAU. 2005. *Diccionario de análisis del discurso*. Buenos Aires: Amorrortu ed.

CHARAUDEAU, Patrick, & MAINGUENEAU, Dominique (2005). *Diccionario de análisis del discurso*. Buenos Aires.: Amorrortu ed.

CHIARA, M. (1996). El modelo de gestión del programa alimentario integral y solidario: una relectura de su implementación. En S. Peñalva, & A. Rofman (comp.), *Desempleo estructural, pobreza y precariedad.* (pp. 223-239). Ed. Nueva Visión.

CHIARA, M., LEIFERMAN, U., & PICHON, L. A. (1991). *Proyecto 015/90: Fortalecimiento al Gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la formulación del sistema de información, seguimiento y evaluación de la política alimentaria provincial.* La Plata Mimeo.

COLEMAN, J. (2001): “Capital Social y creación de Capital Humano”. *Zona Abierta* 94/95, Madrid.

COLMEGNA, Paula (2005). «La población beneficiaria es el último orejón del tarro»: intencionalidades diversas a la hora de implementar un proyecto. Entrevista a Jorge Carpio. En: Isla y Colmegna (2005), *Política y poder en los proceso de desarrollo*. (págs. 93-112). Buenos Aires: Editorial de las Ciencias.

COLMEGNA, Paula y MATARAZZO, M. Cecilia (2001): Una perspectiva antropológica sobre el desarrollo. En: *Revista Theomai*, Nº 3. Disponible online: http://redalyc.uaemex.mx/redalyc/src/inicio/ArtPdfRed.jsp?iCve=12400310

CONESA, E. (1994, noviembre 10). ¿Qué es el ofertismo?. En: *El cronista*, p. 19. Buenos Aires.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. (1999). *Programa PAIS. Aspectos conceptuales, metodológicos y operativos*. Documento de programa.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. 1995. *Hacia la organización comunitaria*. La Plata: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. 1997. *La Política Social*. La Plata: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. s/f. *Modelo de Gerenciamiento Social de la Provincia de Buenos Aires*. La Plata: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

CONSEJO PROVINCIAL DE LA FAMILIA Y DESARROLLO HUMANO. s/f. *Programas. Modelo de*

Gerenciamiento Social de la Provincia de Buenos Aires. La Plata: Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano.

CORAGGIO, José L., & COSTANZO, Viviana (2011). El enfoque de activos; todos somos propietarios. En: CORAGGIO, José L., & COSTANZO, Viviana (Eds.), *Mentiras y verdades del «capital de los pobres». Perspectivas desde la Economía Social y Solidaria* (pp. 11–28). Buenos Aires: Imago Mundi.

CORAGGIO, José Luis (1994). *Economía Urbana: la perspectiva popular*. Quito: Abya Ayala-ILDIS-FLACSO Ecuador. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Econom%C3%ADarbanaAbiaYalatextoCOMPL.doc . Accedido: 14/03/2011.

CORAGGIO, José Luis (1992). Del sector informal a la economía popular: un paso estratégico para el planteamiento de alternativas populares de desarrollo social. En: *Ponencias del Instituto Fronesis*, Instituto Fronesis, 1. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/alternativas.pdf . Accedido: 14/03/2011.

CORAGGIO, José Luis (1999). De la economía de los sectores populares a la Economía del Trabajo. En: *Seminario "Economía dos Sectores Populares: Entre a Realidade e a Utopia"*, Programa de Desarrollo Local. Salvador, Bahía: Organizado por CAPINA, CEADe, CESE y la Universidad Católica del Salvador (UCSAL). Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/Salvador2.pdf . Accedido: 14/03/2011.

CORAGGIO, José Luis (2002). Hacia un proyecto de Economía Social centrada en el trabajo: contribuciones de la Antropología Económica. In Programa de Desarrollo Local. Ponencia presentada en el *Seminario Internacional PEKEA, un saber político y ético para las actividades económicas*, Santiago de Chile: CEPAL. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/POnencia%20PEKEA%20Espa%F1ol%20WEB.pdf. Accedido: 14/03/2011.

CORAGGIO, José Luis (2003). El papel de la teoría en la promoción del desarrollo local. (Hacia el desarrollo de una economía centrada en el trabajo). En: *La Gente o el Capital. Desarrollo Local y Economía del Trabajo*. Quito: CIUDAD, Fronesis, EED, ILDIS, Abya-Yala. Disponible en: http://www.coraggioeconomia.org/jlc/archivos%20para%20descargar/11%20El%20Papel%20de%20la%20teoria%20en%20DL.pdf . Accedido: 14/03/2011.

CORIAT, Benjamin (1992). *Pensar Al Revés: Trabajo y organización en la empresa Japonesa*. Siglo XXI.

CORIAT, Benjamin (1997). *Los desafíos de la competitividad*. Seminarios intensivos de investigación (Vol. 1). Buenos Aires: Oficina de publicaciones del CBC, UBA.

CORIAT, Benjamin (2005). *El taller y el cronómetro. Ensayo sobre el taylorismo, el fordismo y la producción en masa.* (14º ed.). México siglo XXI.

COSTA, Augusto (comp.) (2010). *La anatomía del nuevo patrón de crecimiento y la encrucijada actual. La economía argentina en el período 2002-2010*. Cara o Ceca. Buenos Aires: Atuel.

CREWE, Emma, & HARRISON, Elizabeth (1999). *Whose Development?: An Ethnography of Aid.* Zed Books.

CROWLEY, Colm, HARRÉ, Rom, & TAGG, Clare (2002). Qualitative research and computing: methodological issues and practices in using QSR NVivo and NUD*IST. En: *International Journal of Social Research Methodology*, pp. 193–197.

CRUSH, Jonathan (1995). *Power of development*. New York: Routledge.

DANANI, Claudia (1996). Algunas precisiones sobre la política social como campo de estudio y la noción de población-objeto. En: *Políticas sociales. Contribución al debate teórico-*

metodológico (pp. 21–38). Buenos Aires: Oficina de Publicaciones del CBC-UBA.

DANANI, Claudia (2004). El alfiler en la silla: sentidos, proyectos y alternativas en el debate de las políticas sociales y de la economía social. En: Danani C, (comp.). *Política Social y Economía Social: debates fundamentales*. Buenos Aires: Altamira. Disponible online: http://copade.neuquen.gov.ar/intranet/files/Danani__2004.pdf

DANANI, Claudia, CHIARA, Magdalena & FILC, Judith (1997). *El Fondo de Reparación Histórica del Conurbano Bonaerense: una aproximación macroinstitucional.* Serie Informes de Investigación No. 2. San Miguel. Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento (ICO-UNGS).

DE SOTO, Hernando (2002). *El Misterio del Capital. Por qué el capitalismo triunfa en Occidente y fracasa en el resto del mundo.* Buenos Aires.: Ed. Sudamericana.

DE SOTO, Hernando, GHERSI, E., & GHIBELLINI, M. (1987). *El otro sendero: la revolución informal* (3º ed.). Buenos Aires.: Ed. Sudamericana - Instituto Libertad y Democracia.

DEAN, Mitchell (1992). A genealogy of the government of poverty. En: *Economy & Society*, 21(3), 215.

DEAN, Mitchell (1995). Governing the unemployed self in an active society. En: *Economy & Society*, 24(4), 559.

DRUCKER, Peter F. (1964). *Managing for Results*. HarperCollins.

DRUCKER, Peter F. (1980). *Managing in Turbulent Times*. Harper Collins.

DRUCKER, Peter F. (1992). *Managing for the Future*. Butterworth-Heinemann.

DRUCKER, Peter F. (1993). *La sociedad poscapitalista*. Buenos Aires: Ed. Sudamericana.

DRUCKER, Peter F. (1999). *Los desafíos de la gerencia para el siglo XXI*. Norma.

DU GAY, Paul (2003). Organización de la identidad: gobierno empresarial y gestión pública. En: HALL, S. & DU GAY, P. *Cuestiones de Identidad Cultural* (pp. 251–280). Amorrortu Eds.

DUNLEAVY, P., & HOOD, C. 1995. “De la Administración Pública tradicional a la nueva gestión pública. Ensayo sobre la experiencia modernizadora de diversos países desarrollados”. En: *Gestión y Análisis De Políticas Públicas* (GAPP). Revista Del Instituto Nacional De Administración Pública De España (INAP)., (3), 105-114. Madrid.

DURIAN, David (2002). Corpus-Based Text Analysis from a Qualitative Perspective: A Closer Look at NVivo. Style, 36(4), 738.

ECHEBARRÍA, K., & MENDOZA, X. 1999. “La especificidad de la gestión pública. El concepto de Management Público”. En: C. Losada i Marrodán (ed.), *¿De burócratas a gerentes?. Las ciencias de la gestión aplicadas a la administración del Estado*. (pp. 15-46.). Washington D.C. Banco Interamericano de Desarrollo.

EDELMAN, Murray J. (1991). *La construcción del espectáculo político*. Buenos Aires.: Ed. Manantial.

ERRA, Carolina (1997). “Modelo burocrático de organización”. Monografía. Disponible: http://www.monografias.com/trabajos7/mobu/mobu.shtml

ESCOBAR, Arturo (1997): Antropología y desarrollo. En: *Revista Internacional de Ciencias Sociales*. No. 154. UNESCO http://www.unesco.org/issj/rics154/escobarspa.html

ESCOBAR, Arturo (2004). *La invención del tercer mundo. Construcción y deconstrucción del desarrollo*. Bogotá: Vitral, Grupo Norma.

ESPING-ANDERSEN, Gøsta (1993). *Los tres mundos del estado del bienestar*. Alfons el Magnanim.

ESTEBAN, R. A., & ROSSI, D. D. (2003). Aportes hacia una nacionalización posible y necesaria

para los municipios de la Provincia de Buenos Aires (p. 18). Ponencia presentada al *V Seminario Nacional de RedMuni. "La reforma municipal pendiente: porqué y para qué*", Mendoza.

ESTEVA, Gustavo, 1992: Desarrollo. En Viola Andreu (comp.): *Antropología del Desarrollo*, Paidos Bs. As. 2000.

FAL, Juan, PINAZO, Germán, & LIZUAÍN, Juan F. (2009). Notas sobre la post-convertibilidad. Los límites a las mejoras en las condiciones de vida de los sectores populares. En: *Periferias*, 13(18), 65-87.

FANTONI, M., OLIVERA, N., POZURAMA, I., & SGRILLETTI, M. (1991). *Evaluación de la utilización del subsidio del Programa Alimentario, Integral y Solidario* (PAIS). INAP.

FEITO, M. Carolina (2005). *Antropología y desarrollo. Contribuciones del abordaje etnográfico a las políticas sociales rurales. El caso de la producción hortícola bonaerense*. Buenos Aires: La Colmena.

FERGUSON, James (1994). *The Anti-Politics Machine: «Development,» Depoliticization, and Bureaucratic Power in Lesotho* (New Ed.). University of Minnesota Press.

FINQUELEVICH S. & PEÑALVA S. (1994). The PAIS plan: food, organization and self-employement for the poor, Buenos Aires, *Mega-cities, innovations for urban life*.

Fischer, B. (1988). Toward Renewed Economic Growth in Latin America (Review). En: *Weltwirtschaftliches Archiv*, 124(1), 184–187.

FOLLARI, Roberto (1998). Sobre el concepto de Desarrollo Humano. Un largo y sinuoso camino. En: *Nueva Sociedad*, (158), 97-98. Caracas.

FORNI, Floreal H. (1992). *Programa Alimentario Integral y Solidario: Una instancia de programa Social Progresivo*. Monografía preparada para CLACSO.

FOTI LAXALDE, M. del Pilar, & CARACCIOLO BASCO, Mercedes (2004a). *Capital social, economía solidaria y desarrollo territorial sostenible: el caso de las mujeres de la Federación de Cooperativas de Trabajo, Textiles del Sudeste, (FECOSUD), Argentina* Serie Cuaderno Técnico de Desarrollo Rural No. 27. San José de Costa Rica. IICA (Instituto Interamericano de Cooperación para la Agricultura).

FOTI LAXALDE, M. del Pilar, & CARACCIOLO BASCO, Mercedes (2004b). Síntesis de: "Capital social, economía solidaria y desarrollo territorial sostenible: el caso de las mujeres de la Federación de Cooperativas de Trabajo, Textiles del Sudeste, (FECOSUD), Argentina". En:*Sinopsis*, 1 (27) San José de Costa Rica.

FOUCAULT, Michael (1994). La gubernamentalidad. En: *Estética, ética y hermenéutica, Obras esenciales* (Vol. 3). Barcelona: Paidós.

FOUCAULT, Michael (2000). *Defender la sociedad: curso en el Collège de France (1975-1976)* (4º ed.). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica.

FOUCAULT, Michael (2007). *Nacimiento de la biopolítica: curso en el Collège de France (1978-1979)*. Obras de sociología. Buenos Aires: FCE.

FOUCAULT, Michael (2008). *Tecnologías del yo y otros textos afines*. Pensamiento contemporáneo. Buenos Aires: Paidós - ICE – UAB.

FOUCAULT, Michael (2010). *El gobierno de sí y de los otros: Curso en el Collège de France (1982-1983)* (1º reimpresión.). Buenos Aires: FCE.

FOUCAULT, Michael (2011). *El coraje de la verdad. El gobierno de sí y de los otros II*. Curso en el Collège de France (1983-1984). Buenos Aires: F.C.E.

FRANCO, Rolando. (1996). "Los paradigmas de la política social en América Latina". En: *Revista de la CEPAL.,* (nro. 58), 9-22.

FREILICH, Morris (1970). *Marginal natives: Anthropologists at work*. New York: Harper & Row.

FRIDMAN, Daniel (2010). A new mentality for a new economy: performing the homo economicus in Argentina (1976-83). En: *Economy & Society*, 39(2), 271–302.

FURTADO, Celso (1973). *La economía latinoamericana desde la conquista ibérica hasta la Revolución cubana*. Santiago de Chile. Editorial Universitaria.

GARCÍA DELGADO, Daniel (2006). *El desarrollo en un contexto posneoliberal*. Buenos Aires. Ed. Ciccus.

GARCÍA DELGADO, Daniel (comp.) (1997): *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y Sociedad Civil en Argentina.* FLACSO-CBC-UCC, Buenos Aires.

GARCÍA DELGADO, Daniel R. (1994). *Estado y sociedad. La nueva relación a partir del cambio estructural*. Sociales (1º reimpresión.). Buenos Aires: Tesis Grupo Editorial Norma -FLACSO.

GARCÍA DELGADO, Daniel R. (1997). Introducción. Nuevos escenarios locales. el cambio del modelo de gestión. En: *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipio y sociedad Civil en Argentina*. (págs. 13-40.). Buenos Aires: FLACSO - UBA (oficina de publicaciones del CBC) - Univ. Católica de Córdoba.

GARDNER, Katy, & LEWIS, David (1996). Anthropology, development and the crisis of modernity. En: *Anthropology, development and the post-modern challenge*. (pp. 1–25). Pluto Press.

GEERTZ, Clifford (1990). *La interpretación de las culturas*. Barcelona.: Ed. Gedisa.

GHERSI, E. (2004). El mito del neoliberalismo. En: *Estudios Públicos ,* (95), 21 pags..

GINER, Salvador; Emilio Lamo de Espinosa y Cristóbal Torres (eds.) (1998): *Diccionario de Sociología*. Alianza Editorial, Madrid.

GLASER, Barney y STRAUSS, Anselm (1967): *The discovery of grounded theory: strategies for qualitative research*. Aldine Publishing Company, N.Y.

GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Plan de gobierno 2003-2007*. La Plata.

GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Plan trienal de la gestión pública 2004-2007*. La Plata. Disponible: http://www.gestionpublica.sg.gba.gov.ar/html/plantrienal.htm

GOBERNACIÓN DE LA PROVINCIA DE BUENOS AIRES. *Solá Gobernador. Plan de gobierno 2003-2007. Ideas preliminares*. La Plata, 2003.

GONZÁLEZ DE DUHALDE, Hilda. (1998). *Pobreza y Estado. Hacia un nuevo pacto social.* Buenos Aires.: Ed. Emecé.

GRAMSCI, Antonio (1984). *Notas sobre Maquiavelo, sobre la política y sobre el Estado moderno*. Buenos Aires. Ed. Nueva visión.

GRANDA, F. E., & SMOLJE, A. R. (2000, agosto 28). Outsourcing. Herramientas para el Análisis Económico y Estratégico. En: *Colaboraciones técnicas - CPCECABA*. (Página institucional del Consejo Profesional de Ciencias Económicas de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Disponible en: http://www.consejo.org.ar/coltec/out1.htm. Accedido: 8 de marzo de 2012.

GRASSI, Estela (1996). Políticas sociales e investigación antropológica (problemas y propuestas). En: S. Slapak (coord.), En: *Políticas sociales* Nº 11, pp. 63-85. Buenos Aires Oficina de Publicaciones del CBC-UBA.

GRIGNON, P. (Director). (2006). *Money as debt.* [Documental en DVD]. 47 min. Canada.

GRILLO, R. D., & STIRRAT, R. L. (1997). *Discourses of Development: Anthropological Perspectives*. Berg Publishers.

GUTIÉRREZ BRICEÑO, Thais. 2005. *La construcción transnacional de representaciones y*

políticas de alivio a la pobreza. Caso Venezuela 1989-1998. p. 33. (Colección Monografías Nro. 16.). Caracas: Programa Cultura, Comunicación y Transformaciones Sociales, CIPOST (Centro de investigaciones postdoctorales), FaCES (Facultad de ciencias económicas y sociales), UCV (Universidad Central de Venezuela).

GUTIÉRREZ, Alicia B. (2005). *Las prácticas sociales: Una introducción a Pierre Bourdieu*. Córdoba: Ferreyra Editor.

GUTIÉRREZ, T. V. (2010). Agro, mujer y políticas públicas en la región pampeana (Arg.): el caso del "hogar agrícola", 1958-2008 (p. 22). Ponencia presentada al VIII Congreso Latinoamericano de Sociología Rural, Porto de Galinhas, Pernambuco, Brasil. Disponible en: http://www.alasru.org/cdalasru2010/1%20trabalhos%20completos/GT-9/1SET/GT9%20Tal%C3%ADa%20Violeta%20Guti%C3%A9rrez.pdf . Accedido: 27/02/2011.

HALL, Peter A. (1990). Policy Paradigms, Social Learning, and the State: The Case of Economic Policy-Making in Britain. En: *Estudios / Working Papers* (Centro de Estudios Avanzados en Ciencias Sociales), (4), 30.

HANSEN, Laura; Manuela GORDÓ, Lorena PEÑA, Mariana PIOLA, Patricio ROS, Juan BRASESCO, Vilma ARIAS (2006): "Santa Lucía 2010: una experiencia de gestión asociada como aporte al Desarrollo Local". Ediciones INTA. Estación Experimental Agroepcuaria San Pedro. Disponible online: http://www.inta.gov.ar/sanpedro/info/doc/2006/lh_0601re.htm (Accedido 29/05/08).

HANSEN, Laura; Manuela GORDÓ, Lorena PEÑA, Mariana PIOLA, Patricio ROS, Juan BRASESCO, Vilma ARIAS (2006): *Santa Lucía 2010: una experiencia de gestión asociada como aporte al Desarrollo Local*. Ediciones INTA. Estación Experimental Agropecuaria San Pedro. Disponible online: http://www.inta.gov.ar/sanpedro/info/doc/2006/lh_0601re.htm Accedido: 29/05/08.

HARVEY, D. (1998). *La condición de la posmodernidad. Investigación sobre los orígenes del cambio cultural.* Serie Biblioteca de comunicación, cultura y medios. Avellaneda. Amorrortu Editores.

HENRÍQUEZ, Guillermo, y BARRIGA, Omar (2003). La Presentación del Objeto de Estudio. En: *Cinta de Moebio*, 17, 61–69.

HINTZE, Jorge O. (2005). Evaluación de resultados, efectos e impactos de valor público (p. 41). Presentado en *X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública,* Santiago de Chile: CLAD. Disponible online: http://www.top.org.ar/ecgp/FullText/000000/HINTZE Jorge - Evaluacion de resultados efectos e impactos de valor publico.pdf

HINTZE, Susana (1996). Problemáticas, enfoques y técnicas en el estudio de las políticas sociales. En: S. Slapak (coord.), *Políticas sociales* Nº 11, pp. 111-141. Buenos Aires Oficina de Publicaciones del CBC-UBA.

HINTZE, Susana (2004). Capital social y estrategias de supervivencia. Reflexiones sobre el "capital social de los pobres. En C. DANANI (Ed.), *Política social y economía social. Debates fundamentales* (pp. 143–166). Buenos Aires.

HINTZE, Susana (ed.) (2003). *Trueque y economía solidaria*. Buenos Aires. UNGS (ICO) - UNDP – Ed. Prometeo.

HOBART, Mark (1993). *An Anthropological Critique of Development. The growth of ignorance.* Londres: Routledge.

HOBSBAWM, Eric (1999). *Historia del siglo XX* (3° reimp.). Serie Biblioteca E. J. Hobsbawm de historia contemporánea. Buenos Aires. Crítica Grijalbo Mondadori.

INDEC (2003). Mapa de necesidades básicas insatisfechas 2001. En: *Aquí se cuenta. Revista*

informativa del censo 2001, nº 7, Set. 2003. Buenos Aires.

INDEC, Censo Nacional de Población y Vivienda 2001. Disponible online: www.indec.gov.ar

INDES-BID. 2006. *La gerencia social INDES.* Serie Documentos de Trabajo No. I-60 . Washington D.C. Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - Banco Interamericano de Desarrollo (INDES-BID), p. iii.

IÑIGO CARRERA, Nicolás, & COTARELO, M. C. (1997). *Revuelta, motín y huelga en la Argentina actual*. Documento de Trabajo Nº 7. Buenos Aires.: Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA).

IÑIGO CARRERA, Nicolás, COTARELO, M. C., GÓMEZ, M. C., & KINDGARD, F. (1995). *La revuelta argentina 1989/90*. Documento de Trabajo Nº 4. Buenos Aires.: Programa de Investigación sobre el Movimiento de la Sociedad Argentina (PIMSA).

JAURETCHE (1984). *El medio pelo en la sociedad argentina. (Apuntes para una sociología nacional).* (16° ed.). Buenos Aires. Peña Lilo editor.

JULIÁNEZ ISLAS, F., ORTIZ, J., & POHL SCHNAKE, V. (2009). Programa provincial de empleo Barrios Bonaerenses (1996-2008). Una lectura retrospectiva. En: Mazzola R. y Gozman D. (comp) *Estrategias de inclusión sociolaboral en el Conurbano de la Provincia de Buenos Aires.* (p. 194). Buenos Aires.: EUDEBA.

KIRCHNER, Alicia Margarita (2003). Combatiendo la pobreza junto a la sociedad civil. Ponencia presentada en: *VIII Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*, Panamá: CLAD. Disponible en: http://unpan1.un.org/ intradoc/ groups/public/documents/CLAD/clad0047502.pdf . Accedido; 28/03/2011.

KLIKSBERG, Bernardo (1984). La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual. En: O. Oszlak (comp.), *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos.* (pp. 459-492.). Buenos Aires. Ed. Paidós.

KLIKSBERG, Bernardo (1984). La reforma administrativa en América Latina. Una revisión del marco conceptual. En: *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. (pp. 459–492.). Buenos Aires.: Ed. Paidós.

KLIKSBERG, Bernardo (1989a) *¿Cómo enfrentar la pobreza? . Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano.

KLIKSBERG, Bernardo (1989b). Nuevas fronteras tecnológicas en gerencia en América Latina. En: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. (pp. 17–54.). Madrid.: Ministerio para las Administraciones Públicas (INAP).

KLIKSBERG, Bernardo (1989c). "¿Cómo Formar Gerentes Sociales? Elementos para el Diseño de Estrategias". En:KLIKSBERG, Bernardo (1989a) *¿Cómo enfrentar la pobreza? . Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 131-145.

KLIKSBERG, Bernardo (1989d). "Gerencia social: Una revisión de situación". En: KLIKSBERG, Bernardo. 1989a *¿Cómo enfrentar la pobreza? . Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 313-334.

KLIKSBERG, Bernardo (1989e). *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Col. Estudios. Madrid.: Ministerio para las Administraciones Públicas (INAP).

KLIKSBERG, Bernardo (1989f). Diseños para un Instituto Gerencial Público. En: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. (pp. 170–183.). Madrid.: Ministerio para las Administraciones Públicas (INAP).

KLIKSBERG, Bernardo (1989g). *¿Cómo transformar al Estado: más allá de mitos y dogmas?*.

México.: Fondo de cultura económica.

KLIKSBERG, Bernardo (1989h). Gerencia social: Una revisión de situación. En: *¿Cómo enfrentar la pobreza?. Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. (pp. 313–334.). Caracas.: CLAD - Grupo Editor Latinoamericano, Argentina.

KLIKSBERG, Bernardo (1989i). Los límites del Modelo Burocrático-Formal. La racionalidad irracional de la burocracia. En: *Gerencia pública en tiempos de incertidumbre*. Madrid.: Ministerio para las Administraciones Públicas (INAP).

KLIKSBERG, Bernardo (1990a). ¿Cómo será la gerencia en la década de los 90? Buenos Aires.: Red Nacional de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (INAP – UBA).

KLIKSBERG, Bernardo (1990b). Capítulo 31. Nuevas tendencias en gerencia. En: *El pensamiento organizativo. De los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*. (pp. 433–457.). Buenos Aires.: Ed. Tesis.

KLIKSBERG, Bernardo (1990c). *El pensamiento organizativo. De los dogmas a un nuevo paradigma gerencial*. Buenos Aires.: Ed. Tesis.

KLIKSBERG, Bernardo (1990d). *¿Cómo enfrentar la pobreza?. Modelos organizacionales innovativos*. Caracas.: Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo. Grupo Editor Latinoamericano, Argentina.

KLIKSBERG, Bernardo (1990e). *¿Cómo será la gerencia en la década de los 90?* Buenos Aires.: Red Nacional de Instituciones de Formación e Investigación en Gerencia Pública (INAP – UBA).

KLIKSBERG, Bernardo (1991). Problemas estratégicos en la reforma del Estado en la década de los noventa. En: *II Seminario Internacional Redimensionamiento y Modernización de la Administración Pública*. Buenos Aires. INAP (Instituto Nacional de la Administración Pública), UBA, UnCuyo.

KLIKSBERG, Bernardo (1992a). Cómo reformar el Estado para la lucha contra la pobreza. En: *Gestión y Política Pública*, I(1, julio-diciembre), 33–48.

KLIKSBERG, Bernardo (1992b). *¿Cómo enfrentar la pobreza?. Aportes para la acción*. Colección Estudios Políticos y Sociales. Buenos Aires.: PNUD - CLAD - Grupo Editor Latinoamericano.

KLIKSBERG, Bernardo (1992c). ¿Cómo Formar Gerentes Sociales? Elementos para el Diseño de Estrategias. En: *¿Cómo enfrentar la pobreza?. Aportes para la acción*. (pp. 93–107). Caracas.: PNUD - CLAD - Grupo Editor Latinoamericano, Argentina.

KLIKSBERG, Bernardo (1993a). ¿Cómo capacitar en Gerencia Social?: La experiencia del Primer Programa Latinoamericano de Formación de Gerentes Sociales. En: *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. (Vol. 1, pp. 353–365). Buenos Aires.: Ed. FCE - CLAD – PNUD.

KLIKSBERG, Bernardo (1993b). “Gerencia social: dilemas gerenciales y experiencias innovativas”. En: B. Kliksberg (comp.), *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial.* (1º ed., pp. 91-108.). Buenos Aires. Ed. FCE - CLAD – PNUD, p 108.

KLIKSBERG, Bernardo (1993c). El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: una agenda estratégica para la discusión. En: *Administración y Desarrollo*, (33).

KLIKSBERG, Bernardo (1993d). La escalada de la pobreza en América Latina. En: *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. (Vol. 1?, pp. 7–12). Buenos Aires.: Ed. FCE - CLAD – PNUD.

KLIKSBERG, Bernardo (1993e). La gerencia social. En: *Reforma social y pobreza. Hacia una agenda integrada de desarrollo*. Washington.

KLIKSBERG, Bernardo (1993f). *Pobreza. Un tema impostergable. Nuevas respuestas a nivel mundial*. (Vol. 1). Buenos Aires.: Ed. FCE - CLAD – PNUD.

KLIKSBERG, Bernardo (1994a). Gerencia social: Una revisión de situación. En: *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente*. (pp. 313–334). Caracas.: PNUD - CLAD - Grupo ed. Tesis Norma.

KLIKSBERG, Bernardo (1994b). El rediseño del Estado para el desarrollo socioeconómico y el cambio: Una agenda estratégica para la discusión. En: *Reforma y Democracia* (Revista del CLAD), (2).

KLIKSBERG, Bernardo (1994c). Rediseñando el Estado en América Latina. Algunos temas estratégicos. En: *Boletín Proyecto Principal de Educación en América Latina*. UNESCO-OREALC., 4–18.

KLIKSBERG, Bernardo (1994d). ¿Cómo Formar Gerentes Sociales? Elementos para el Diseño de Estrategias. En: *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente*. (pp. 117–133). Caracas.: CLAD - PNUD - Grupo ed. Tesis Norma.

KLIKSBERG, Bernardo (1995a). Gerencia social eficiente: un problema estratégico para el futuro de América Latina. En: *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente*. (Vol. 1, págs. 167-172.). Buenos Aires.: Ed. Tesis, Grupo ed. Norma - CLAD –

KLIKSBERG, Bernardo (1995b). Reforma social y Gerencia social. En: *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente*. (Vol. 1, pp. 149–155.). Buenos Aires.: Ed. Tesis, Grupo ed. Norma - CLAD – PNUD.

KLIKSBERG, Bernardo (1995c). Las perspectivas de la gerencia en los años noventa. En: *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente*. (Vol. 1, pp. 167–172.). Buenos Aires.: Ed. Tesis, Grupo ed. Norma - CLAD – PNUD.

KLIKSBERG, Bernardo (1995d). *Pobreza, el drama cotidiano. Clave para una nueva Gerencia Social Eficiente. Caracas.*: PNUD - CLAD - Grupo ed. Tesis Norma.

KLIKSBERG, Bernardo (2006). "La Tora es el mejor Tratado de Política Social". Entrevista a cargo de Ana Jerozolimski para Semanario Hebreo el 4/06/2006. Accesible online: http://letras-uruguay.espaciolatino.com/jerozolimski/la_tora_es_el_mejor_tratado.htm . Accedido: 14/12/2011.

KOTTER, John P. (1982, diciembre). What Effective General Managers Really Do. En: *Harvard Business Review*. Recuperado a partir de http://hbr.org/1999/03/what-effective-general-managers-really-do/ar/1 . Accedido: 13/08/2012.

KUHN, Thomas S. (2006). *La estructura de las revoluciones científicas*. Fondo de Cultura Económica.

LAHITTE, Héctor B., HURRELL, Julio A., & MALPARTIDA, Alejandro (1989). *Relaciones 2: crítica y expansión de la ecología de las ideas*. Ediciones Nuevo Siglo. La Plata.

LAKEMAN, Richard (2008). Qualitative Data Analysis with NVivo. En: *Journal of Psychiatric & Mental Health Nursing*, 15(10), 868.

LAKOFF, George, & JOHNSON, Mark (2007). *Metáforas de la vida cotidiana*. Colección Teorema (7º ed.). Madrid.: Ed. Cátedra.

LANDER, Edgardo (1990). El fin de los sueños en América Latina. En: *Revista SIC*, Ago. 1990, pp-295-297. Disponible online: http://gumilla.org/biblioteca/bases/biblo/texto/SIC1990527_295-297.pdf . Acdedido: 10/01/2013.

LASH, Scott & URRY, J. (1998). *Economías de signos y espacio. Sobre el capitalismo de la posorganización*. Serie Biblioteca de sociología. Amorrortu.

LEBORGNE, Danièle, & LIPIETZ, Alain (1994). Flexibilidad ofensiva, flexibilidad defensiva. Dos estrategias sociales en la producción de los nuevos espacios económicos. En: G. Benko,

& A. Lipietz (comp.), *Las regiones que ganan. Distritos y redes. Los nuevos paradigmas de la geografía económica.* (pp. 331-361.). Valencia. Edicions Alfons el Magnanim - Generalitat Valenciana.

LEECH, Nancy L., & ONWUEGBUZIE, Anthony J. (2011). Beyond constant comparison qualitative data analysis: Using NVivo. En: *School Psychology Quarterly*, 26(1), 70–84.

LENIN, Vladimir I. U. (1986 [1917]). *El Estado y la revolución. Barcelona*.: Ed. Planeta- Agostini.

LEWIS, Oscar (1960). *Tepoztlán, un pueblo de México.* México D. F: Joaquín Mortiz.

LEWIS, Oscar (1993). *Antropología de la pobreza. Cinco familias*. (Vol. 16). México.: FCE.

LINS RIBEIRO, G. (1986). Descotidianizar: Extrañamiento y conciencia práctica: un ensayo sobre la perspectiva antropológica. En: *Cuadernos de Antropología Social*, 2(1), 65–68. Buenos Aires.

LIPIETZ, A. (1988). *Miragens e milagres. Problemas da industrialização no Terceiro Mundo.* São Paulo. Nobel.

LIPIETZ, Alain (1994). *El posfordismo y sus espacios. Las relaciones capital-trabajo en el mundo.* Serie Seminarios Intensivos de Investigación. Documento de trabajo No. 4. Buenos Aires. PIETTE-CONICET.

LIPIETZ, Alain, & LEBORGNE, Danièle (1994). El posfordismo y su espacio. En: *Realidad Económica* (122), 117-143. Buenos Aires.

LÓPEZ, C. (2001). El outsourcing o la tercerización. En: *GestioPolis*. Disponible en: http://www.gestiopolis.com/canales/gerencial/articulos/no%209/outsourcing.htm. Accedido: 8 de marzo de 2012.

LÓPEZ, Eduardo Daniel (2005). *La posible sinergia entre el Estado y las organizaciones populares contra hegemónicas en el proceso de globalización*. (Tesis doctoral presentada a la Pontificia Universidade Católica de São Paulo, bajo la dirección de la Dra. Aldaiza Sposati). São Paulo.

LÓPEZ, Eduardo Daniel (2006). Pequeñas localidades, cuestión social e intervención. La experiencia del Plan Volver desde el trabajo social. En: *Margen*, (41). La Plata.

LOZANO, Susana. (2001). *Formulación e complementación de la estrategia focalizadora en el Servicio Alimentario Escolar de la Provincia de Buenos Aires. La intervención y la perspectiva de los actores (1990-1999).* Tesis de maestría inédita, Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Sociales., Buenos Aires.

LUCCHINI, Lucía & BUBELLO, Juan (2005). *Economía, sociedad y formas de organización del trabajo en el siglo XX* (1º ed.). Buenos Aires ed. Biblos - Fundación Simón Rodriguez .

MAGARIÑOS DE MORENTÍN, Juan Ángel (1996): *Fundamentos lógicos de la semiótica y su práctica*. Ed. Edicial, Bs. As.

MAGARIÑOS DE MORENTÍN, Juan Ángel (1998). Manual operativo para la utilización de la semiótica de enunciados. En: *Signa. Revista de la Asociación Española de Semiótica*, 7, 233–253. Disponible online: http://www.biblioteca.org.ar/libros/155990.pdf . Accedido: 30/09/2012.

MAGARIÑOS DE MORENTÍN, Juan Ángel et al. (1990): *Esbozo semiótico para una metodología de base de las Ciencias Sociales*. I./.C.S. Investigación 6. La Plata.

MARRADI, Alberto, ARCHENTI, Nélida & PIOVANI, Juan Ignacio (2007). Metodología de las ciencias sociales. Buenos Aires: Emecé.

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2002, octubre). Las administraciones públicas paralelas y la construcción de capacidades institucionales: la gestión por proyectos y las unidades ejecutoras. En: *Reforma y Democracia* (Revista del CLAD), 24. Disponible online:

http://www.clad.org/siare_isis/fulltext/0044900.pdf

MARTÍNEZ NOGUEIRA, Roberto (2004). Historia, aprendizaje y gestión pública: las políticas dirigidas a la pobreza en el Estado remanente. En: *En el país de no me acuerdo. (Des)memoria institucional e historia de la política social en la Argentina*. (pp. 145–165). Buenos Aires.: Prometeo libros.

MARX, Karl (1970 [1859]). "Introducción a la crítica de la economía política". En: K. Marx, *Contribución a la crítica de la economía política*. (pp. 221-259). La Habana. Editorial de Ciencias Sociales, Instituto Cubano del Libro.

MARX, Karl (1970). *El Capital. Crítica de la Economía Política*. Madrid.: Ed. E.D.A.F..

MARX, Karl, & ENGELS, Friedrich (1986 [1848]). *Manifiesto del Partido Comunista*. Pequeña biblioteca marxista leninista (16.ª ed.). Buenos Aires: Ed. Anteo.

MASSON, Laura. (2004). La política en femenino. Género y poder en la provincia de Buenos Aires. Buenos Aires Ed. Antropofagia.

MELATTI, Delvair M. (1977). El papel del antropólogo en los proyectos de desarrollo de la comunidad. En: *América Indígena*, XXXVII(1), 171–177.

MILLER, Peter, & ROSE, Nikolas (1990). Governing economic life. En: *Economy & Society*, 19(1), 1–31.

MILLER, Peter, & ROSE, Nikolas (1988). The Tavistock Programme: The Government of Subjectivity and Social Life. En: *Sociology*, 22(2), 171 –192.

MINISTERIO DE DESARROLLO SOCIAL DE LA NACIÓN. (2003). *Memoria Detallada del estado de la Nación*. Buenos Aires. Disponible en: http://www.lib.utexas.edu/benson/lagovdocs/argentina/federal/jgm/Paginas/MemoriaDetallada03/AnexosMemoria2003/Anexo2003MinisterioDeDesarrolloSocial.pdf . Accedido; 28/03/2011.

MINTZBERG, Henry (1973). *The nature of managerial work*. New York: Harper & Row.

MINTZBERG, Henry (1991). Crafting strategy: seeking and securing competitive advantage. En: *Harvard Business Review*, Jul-Ago. 1991.

MÓDOLO, Cristian (2004). Los peligros institucionales del plan jefes y jefas de hogar. Ponencia presentada en las *IX Jornadas "Investigaciones en la Facultad" de Ciencias Económicas y Estadística*, Rosario. Disponible en: http://www.fcecon.unr.edu.ar/investigacion/jornadas/archivos/modolo.PDF . Accedido: 15-03-2011.

MOKATE, K., y J. Saavedra (2005): "La gerencia social y el valor público". INDES – BID, Washington.

MONDEN, Y. (2001). *El sistema de producción de Toyota.* Buenos Aires. Ed. Macchi.

MONTERO, Maritza (1984). La psicología comunitaria: orígenes, principios y fundamentos teóricos. En: *Revista latinoamericana de psicología*, 16(3), 387–400.

MORELLI, A. (2009). Para principiantes, ¿qué es y para qué sirve la tercerización?. En: *MATERIABIZ*. Disponible en: http://www.materiabiz.com/mbz/ityoperaciones/nota.vsp?nid=35740. Accedido: 8 de marzo de 2012,

MORENO FERNÁNDEZ, Luis (2000). *Ciudadanos precarios. La "última red" de protección social.* (1º ed.). Serie Sociología . Ed. Ariel S.A. Barcelona.

MORENO, Luis (2000). *Ciudadanos precarios. La «última red» de protección social*. Sociología. Barcelona.: Ariel.

MORGAN, Gareth (1991). *Imágenes de la organización*. México.: Ediciones Alfaomega.

MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO - INTA - PSA. (2007). Apoyo al Desarrollo Local en Santa Lucía. En: *3º Congreso Provincial de Políticas Sociales. "Agenda social para la inclusión*

en un país en crecimiento". La Plata. Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.

MUNICIPALIDAD DE SAN PEDRO (2006). Programa Volver. Mesa de "Gestión Asociada" Santa Lucía. En: *1º Congreso Provincial de Politicas Sociales*. *"El bicentenario y los nuevos paradigmas de la política social".* La Plata. Ministerio de Desarrollo Humano de la Provincia de Buenos Aires.

MUÑOZ, Ruth (2006). *Alcance de las Microfinanzas para el Desarrollo Local. Microcrédito en el Conurbano Bonaerense: Un Análisis de Casos* (Tesis de Maestría). Los Polvorines: Instituto del Conurbano - Universidad Nacional de General Sarmiento. Disponible en: http://www.tau.org.ar/html/upload/89f0c2b656ca02ff45ef61a4f2e5bf24/Tesis_MA_en_Econom_a_Social_Ruth_Mu_oz.pdf

NAFRÍA, Graciela S. (1997) El municipio entre la transformación y la crisis. Los corredores productivos en la provincia de Buenos Aires. En: GARCÍA DELGADO, D., (comp.), *Hacia un nuevo modelo de gestión local. Municipios y Sociedad Civil en Argentina*, pags. 293-312. FLACSO, C.B.C., U.C.C., Buenos Aires, Argentina, 1997.

NARODOWSKY, P. (2008). *La Argentina pasiva. Desarrollo e instituciones más allá de la modernidad.* Buenos Aires. Prometeo libros.

NEFFA, Julio C. (1998). *Los paradigmas productivos taylorista y fordista y su crisis. Una contribución a su estudio desde la teoría de la regulación.* (1º ed. ed.). Buenos Aires Lumen Hvmanitas.

NEFFA, Julio C. (2008). IV. El estudio del mercado de trabajo desde la teoría de la regulación. En: J. C. Neffa (dir.), *Teorías económicas del mercado de trabajo. III. Análisis institucionalistas.* (Vol. III , pp. 207-305.). Buenos Aires. Fondo de Cultura Económica.

NEIROTTI, Nerio (2001). La función de evaluación de programas sociales en Chile, Brasil y Argentina. Ponencia presentada en el *VI Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública*. Buenos Aires, Argentina.

NOTCHEFF, Hugo (2004). Consideraciones sobre el liberalismo, el neoliberalismo y la inconsistencia argentina. Curso de Posgrado Control y Gestión de Políticas Públicas. Buenos Aires. FLACSO.

NOVARO, Marcos (2006). *Historia de la Argentina contemporánea. De Perón a Kirchner*. Buenos Aires. Ed. Edhasa.

NOVOA SOTO, Enrique (1964). *Desarrollo rural integral*. Ministerio de Trabajo y Asuntos Indígenas, Plan Nacional de Integración de la Población Aborigen, Universidad de Texas. Lima, Perú.

O'MALLEY, Pat, & PALMER, Darren (1996). Post Keynesian policing. En: *Economy & Society*, 25(2), 137.

OIT. (2004). R195 Recomendación sobre el desarrollo de los recursos humanos. OIT. Recuperado a partir de http://www.ilo.org/ilolex/cgi-lex/convds.pl?R195. Accedido: 07/03/2012.

ONIG (2005): *Sistema de gestión por resultados y planificación estratégica en el sector público*. Secretaría de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

ORMOND, Derry y LÖFFLER, Elke (1999): "Nueva Gerencia Pública*:* ¿qué tomar y qué dejar?". En: Revista *Reforma y Democracia*, Nº 13, CLAD, febrero, Caracas.

OSBORNE, David y Tom GAEBLER (1992): *Reinventing government. How the entrepreneurial spirit is transforming the public sector.* Addison Wesley. Reading, M.A. [Hay versión en castellano: OSBORNE, & GAEBLER (1994). *La reinvención del gobierno. La influencia del espíritu empresarial en el sector público*. Serie Estado y Sociedad. Barcelona. Ed. Paidós.]

PALERM, Ángel (1969). Antropología aplicada y desarrollo de la comunidad. En: *Anuario Indigenista*, Vol. 29, 153–161, México.

PANTALEÓN, Jorge (2005). *Entre la carta y el formulario. Política y técnica en el desarrollo social.* Editorial Antropofagia.

PERKINS, John (2005). *Confesiones de un gángster económico. La cara oculta del imperialismo americano*. Barcelona. Ed. Urano.

PETERS, Tom J., & WATERMAN, Robert H. (1984). *En busca de la excelencia: Experiencias de las empresas mejor gerenciadas de los Estados Unidos*. Norma.

PIKE, Kenneth L. (1954) *Language in relation to a unified theory of the structure of human behavior.* Preliminary Edition. Volumen 1. Glendale. Calif. Summer Institute of Linguistic.

PIORE, Michael J. & SABEL, Charles F. (1984). *The second industrial divide: possibilities for prosperity.* New York. Basic books.

PORTES, Alejandro (1999): "Capital social: sus orígenes y aplicaciones en la sociología moderna". En: Carpio-Novacovsky (compiladores): *De igual a igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales.* FCE/SIEMPRO/FLACSO, Buenos Aires.

PREBISCH, Raúl (1963). *Hacia una dinámica del desarrollo latinoamericano.* México. Fondo de Cultura Económica.

PRÉVÔT SCHAPIRA, M.-F. (2000). Du PAN au Plan de Justice Sociale. Les politiques de lutte contre la pauvreté dans les banlieues de Buenos Aires. *Les Annales De La Recherché Urbaine* , (86), 132-143.

PRÉVÔT SCHAPIRA, Marie-France (1996). Las políticas de lucha contra la pobreza en la periferia de Buenos Aires, 1984-1994. En: *Revista Mexicana De Sociología*, 58 (2), 73-94. México.

PROGRAMA REGIONAL PARA LA SUPERACIÓN DE LA POBREZA (1989.). "Algunas consideraciones en torno de los programas sociales masivos". En: KLIKSBERG, Bernardo. 1989a. *¿Cómo enfrentar la pobreza? . Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras.* Buenos Aires: PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 305-310.

PUELLO-SOCARRÁS, José F. (2007). La dimensión cognitiva en las políticas públicas. Interpelación politológica. En: *Ciencia Política*, 3, 69.

PUTNAM, Robert D. (1995): "Bowling Alone: America's Declining Social Capital". En: *Journal of Democracy* 6 (1) 65-78. enero 1995.

RAMIÓ MATAS, Carles (2001): "Los problemas de la implantación de la nueva gestión pública en las administraciones públicas latinas: modelo de Estado y cultura institucional". En: *Revista Reforma y Democracia* nº 21, octubre 2001. CLAD, Caracas.

RANDAZZO, Florencio. (2004): *Modernizar el Estado para fortalecer la democracia. El proceso de modernización del Estado de la primera provincia argentina.* (1º ed.). Prometeo libros. Buenos Aires.

RAPPAPORT, Julián (1977). *Community Psychology : Values, Research and Action*. Nueva York, EUA : Holt, Rinehart and Winston.

RATIER, Hugo (2004). *Poblados bonaerenses: vida y milagros*. La Colmena. Buenos Aires.

REPETTO, Fabián (1997) *Capacidad estatal y políticas frente a la pobreza: los casos de Chile y Argentina (1990-1996)*, Tesis Doctoral, FLACSO, México.

REPETTO, Fabián. (2001). *Gestión pública y desarrollo social en los noventa. Las trayectorias de Argentina y Chile.* Buenos Aires Ed. Prometeo .

RICHARDS, Tom, & RICHARDS, Lyn. (1995). Using Hierarchical Categories in Qualitative Data Analysis (training report). En: KELLE, Udo (1995) *Computers and Qualitative Methodology.*

London: Sage Publications.

RIGBY, Darrell K. (2011). *Management tools and trends 2011: An Executive's Guide*. Bain & Company. Disponible online: http://www.bain.com. Accedido: 16/08/2011.

RODRÍGUEZ, Pablo Gustavo (1997): "El recurso informático en el procesamiento de datos cualitativos en ciencias sociales. Su aplicación en un estudio de semiótica cognitiva sobre el concepto de pobreza". En: *Escenarios* Año II nº 3, pag. 7-15, Escuela Superior de Trabajo Social, U.N.L.P. La Plata. Disponible online: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/18514

RODRÍGUEZ, Pablo Gustavo (2000). Estrategias discursivas de construcción de los pobres como otros. Presentado en *VI Congreso Argentino de Antropología Social, «Identidad, disciplina y campos de aplicación»*, Mar del Plata. Disponible online: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/5350

RODRÍGUEZ, Pablo Gustavo (2001). Feos, sucios y malos. La imagen de los hackers en los medios de comunicación. Presentado en *IV Congreso Chileno de Antropología*, Santiago de Chile. Disponible online: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/5345

RODRÍGUEZ, Pablo Gustavo (2005). Las «olas de» inseguridad en los medios gráficos platenses. Presentado en *3º Jornadas de Investigación «La investigación en unidades académicas de trabajo social en Argentina y en el contexto del Mercosur»*, Paraná: Facultad de Trabajo Social, Universidad Nacional de Rosario. Disponible online: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/5349

RODRÍGUEZ, Pablo Gustavo (2006). Participación y descentralización en la implementación conjunta de los planes «Manos a la obra» y «El trabajo dignifica» en la provincia de Buenos Aires. En: *Gazeta de Antropología*, 22(34). Disponible online: http://www.ugr.es/~pwlac/G22_34Pablo_Gustavo_Rodriguez.html

RODRÍGUEZ, Pablo Gustavo (2009a). Posibilidades del desarrollo local en la periferia y bajo la globalización. Presentado en el *Congreso ALAS XXVII, "Latinoamérica interrogada"*. 31 de Agosto al 4 de Septiembre de 2009. Buenos Aires. Disponible online: http://sedici.unlp.edu.ar/handle/10915/5342

RODRÍGUEZ, Pablo Gustavo (2009b). Fuentes conceptuales del modelo de gerenciamiento social del Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano de la provincia de Bs. As.: la organización comunitaria. Presentada en la *VIII Reunión de Antropología del Mercosur, "Diversidad y poder en América Latina"*. 29 de Septiembre al 2 de Octubre de 2009. Buenos Aires. Disponible online: http://sedici.unlp.edu.ar/search/generadorzip.php?id_document=ARG-UNLP-ART-0000007581

ROSANVALLON, Pierre (1995). *La Nueva cuestión social: repensar el Estado providencia.* Buenos Aires. Ed. Manantial.

ROSE, Nikolas (1992). Governing the enterprising self. En: *The values of the enterprise culture: the moral debate* (pp. 141–163). London: Routledge.

ROSE, Nikolas (1996). The death of the social? Re-figuring the territory of government. En: *Economy & Society*, 25(3), 327. (Hay versión en castellano: Rose, 2007).

ROSE, Nikolas (2003). Identidad, genealogía, historia. En: *Cuestiones de Identidad Cultural* (pp. 251–280). Avellaneda: Amorrortu Editores.

ROSE, Nikolas (2007). ¿La muerte de lo social?: Re-configuración del territorio de gobierno. En: *Revista argentina de sociología*, 5(8), 113 – 152.

ROSE, Nikolas & MILLER, Peter (1992). Political Power beyond the State: Problematics of Government. En: *The British Journal of Sociology*, 43(2), 173–205.

ROSE, Nikolas, O'MALLEY, Pat, & VALVERDE, Mariana (2006). Governmentality. En: *Annual Review of Law and Social Science*, 2(1), 83–104.

ROSTOW, Walt Whitman (1965). *Las etapas del crecimiento económico. Un manifiesto no comunista*. (Vol. 3). Fondo de Cultura Económica.

ROWLINSON, Michael, & PROCTER, Stephen (1999). Organizational culture and business history. En: *Organization Studies*, 20(3), 369–396.

ROWLINSON, Michael, BOOTH, C., CLARK, P., DELAHAYE, A., & PROCTER, S. (2010). Social remembering and organizational memory. En: *Organization Studies*, 31(1), 69–87.

RUSAILH, Juan José (2005): "De la Administración Pública Tradicional al New Public Management: Ideas confusas y conceptos útiles". En *Espacios Políticos*. Disponible en: http://www.espaciospoliticos.com.ar

SABA, Andrea (2000). *El modelo italiano. La especialización flexible y los distritos industriales*. La Plata: Ed. Adeso.

SABATIER, Paul A. (1998). An advocacy coalition framework of policy change and the role of policy-oriented learning therein. En: *Policy Sciences*, 21(2-4), 129–168.

SABEL, Charles F. (1989). Flexible especialisation and the re-emergence of regional economics. En: P. Hirst, & Zeitlin J. (eds.), *Reversing industrial decline?. Industrial structure and policy and in Britaine and her competition.* Oxford. Berg.

SÁNCHEZ ESCOBAR, Arturo Vladimir (2005). *Una propuesta de estrategia para el municipio productivo: los casos de Zudañez y Ravelo*. Tesis de maestría en Gestión en Desarrollo Rural y Agricultura Sustentable presentada a la Universidad Católica de Temuco. Temuco, chile. Disponible en: http://biblioteca.uct.cl/tesis/arturo-sanchez/tesis.pdf Accedido: 30-03-2011.

SAVLOFF, Guillermo (1969). *Educación de la comunidad*. Biblioteca Pedagogos de América. Buenos Aires: Bibliográfica Omeba.

SCHUGURENSKY, Daniel (1989a). El problema del desarrollo. Apuntes del promotor (Vol. 1). México: CREFAL-UNESCO-OREALC. Recuperado a partir de http://www.crefal.edu.mx/crefal2012/images/stories/publicaciones/apuntes_promotor/apuntes_promotor1.pdf

SCHUGURENSKY, Daniel (1989b). Introducción al mundo de la promoción social. Apuntes del promotor (Vol. 2). México: CREFAL-UNESCO-OREALC. Recuperado a partir de http://www.crefal.edu.mx/crefal2012/images/stories/publicaciones/apuntes_promotor/apuntes_promotor2.pdf

SCHULTZ, Theodore W. (1985). *Invirtiendo en la gente: La cualificación personal como motor económico*. Barcelona: Ariel.

SCHUMACHER, Ernst F. (1973). *Lo pequeño es hermoso*. Haedo: Ediciones Orbis S.A. - Hyspamérica.

SCHWEINHEIM, Guillermo (2005): "Política y Gestión Pública. Lecciones de la Reforma de la Administración Pública". Clase 3 del curso Gestión y control de políticas públicas. La etapa postdefault. FLACSO, Buenos Aires.

SECRETARÍA DE MODERNIZACIÓN DEL ESTADO (1999): "Gestión por Resultados". En: *Documentos Conceptuales*, Secretaría de Modernización del Estado, Jefatura de Gabinete de Presidencia de la Nación, Buenos Aires.

SEN, Amartya Kumar (2000). *Desarrollo y libertad*. Buenos Aires. Ed. Planeta.

SHIELDS, James. J. (h) (1969). *La educación en el desarrollo de la comunidad: su función en la asistencia técnica*. Buenos Aires: Paidós.

SOLÁ, Felipe y RANDAZZO , Florencio (2002): "Modernizar el Estado. Reformar la política". IPAP, Secretaría para la Modernización del Estado. La Plata.

SOLÍS, Marcos, & CARBONETTO, Sergio (2005). *Sector informal: la autogestión de los*

microcréditos. El modelo de gestión aplicado por Cáritas. Buenos Aires: Cáritas Argentina, Asociación Horizonte.

STOLOVICH, Luis (2005). *La tercerización ¿Con qué se come?* CLACSO, Buenos Aires. Recuperado a partir de http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/tesis/ciedur/stolovich.rtf

STRAUSS, Anselm y CORBIN, Juliet (2002): *Bases de la investigación cualitativa. Técnicas y procedimientos para desarrollar la teoría fundamentad*a. Medellín. Contus - Editorial Universidad de Antioquía.

SUÁREZ, M. J., JORGE, J. E., CICOCCIOPPO Laura, REZZANO, M. d. C., ANTUNEZ, C., & PERDONI, S. (1999). *Programas de empleo transitorio. La experiencia de Barrios Bonaerenses. Aspectos conceptuales, metodológicos y operativos*. (PNUD. Proyecto ARG. 97/037. Optimización de los recursos del Estado y del Gasto Social en la Pcia de Bs. As.). La Plata PNUD - Ministerio de Economía de la Pcia de Bs. As.

SUBSECRETARÍA DE ACCIÓN SOCIAL (1991). PAIS. Programa Alimentario Integral y Solidario. La Plata. Gobierno del Pueblo de la Provincia de Buenos Aires. Ministerio de Acción Social.

SULBRANDT, José (1989). “Evaluación de políticas y programas sociales masivos en el sector público”. En: KLIKSBERG, Bernardo. 1989a. *¿Cómo enfrentar la pobreza? . Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 147-180.

SUREL, Yves (2000). The role of cognitive and normative frames in policy-making. En: *Journal of European Public Policy*, 7(4), 495–512.

THAIS DÍAZ, Luis. 1989. “Introducción”. En: KLIKSBERG, Bernardo. 1989a. *¿Cómo enfrentar la pobreza? . Estrategias y experiencias organizacionales innovadoras*. Buenos Aires: PNUD, CLAD, Grupo Editor Latinoamericano, pp. 7-9.

TORRE, Juan Cacrlos (1998). *El proceso político de las reformas económicas en América Latina* (Vol. 4). Buenos Aires. Ed. Paidós.

TRONCOSO, Camilo, & RODRIGUEZ, José (2008). *Trueque*. Documental. Buenos Aires.

TUSSIE, Diana (1997). *El Banco Interamericano de Desarrollo*. Buenos Aires: FLACSO - CBC, UBA.

UL HAQ, Mahbub (1995a). *Reflections on human development*. New York: Oxford University Press.

UL HAQ, Mahbub (1995b). Cap. 2. The human development paradigm. In: *Reflections on human developmen*t. (págs. 13-23.). Oxford University Press.

UNLP-SEU-DAM. "Plan estratégico de San Pedro". Disponible online: http://www.unlp.edu.ar/seu/dam/San%20Pedro.pdf.

VALDES, J. G. (1989). *La Escuela de Chicago: Operación Chile.* Buenos Aires. Grupo Editorial Z.

VALENCIA SARRIA, Luis Carlos (2006). Neoliberalismo y gobernabilidad democrática en América Latina. En: *Papel político*, v. 11, n. 1, June 2006. Bogotá. Disponible online: http://www.scielo.org.co/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S0122-44092006000100014&lng=en&nrm=iso>. Accedido el 26 May 2010

VAN DIJK Teun A. (1996a): “Discourse, power and access”. In: *Caldas-Coulthard and Malcolm Coulthard, Texts and practices. Readings in Critical Discourse Analysis*. Cap. 5. Ed. Routledge, London.

VAN DIJK Teun A. (1996b): “Análisis del discurso ideológico”. En: *Versión Estudios de comunicación y política*., (6), 15–43. UAM-X, México.

VAN DIJK Teun. A. (2000a): *Ideología. Una aproximación multidisciplinaria*. Ed. Gedisa, Barcelona.

VAN DIJK Teun.A. (comp.) (2000b): *El discurso como interacción social*. Ed. Gedisa, Barcelona.

VASILACHIS DE GIALDINO, Irene (1992). *Métodos cualitativos I. Los problemas teórico - epistemológicos*. Colección Fundamentos de las ciencias del hombre. Buenos Aires: C.E.A.L.

VILAS, Carlos M. (1997). De ambulancias, bomberos y policias: la politica social del neoliberalismo. En: *Desarrollo Económico*, 36(144), 931–952.

VIOLA RECASENS, Andreu (2000). La crisis del desarrollismo y el surgimiento de la antropología del desarrollo. En: *Antropología del desarrollo. Teorías y estudios etnográficos en América Latina*. (pp. 9–64.). Barcelona.: Ed. Paidós.

WALLERSTEIN, Immanuel (2002): *Conocer el mundo, saber el mundo. El fin de lo aprendido. Una ciencia social para el siglo XXI*. (2º en español. ed.). Siglo XXI. México.

WATZLAWICK, Paul (Ed.). (1993). *La realidad inventada: ¿cómo sabemos lo que creemos saber?.* Ed.. Gedisa. Buenos Aires.

WEBER, Max (2002 [1922]): *Economía y sociedad*. Ed. F.C.E., México.

WILKIS, Ariel (2004). Apuntes sobre la noción de estrategia en Pierre Bourdieu. En: *Revista argentina de sociología*, 3, 118-130.

WILLIAMSON, John (1990). What Washington Means by Policy Reform. En: J. Williamson (ed.), *Latin American Adjustment: How Much Has Happened?* (pp. 5-20.). Washington D. C. Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John (1999). What Should the Bank Think About the Washington Consensus?. Documento de antecedentes para el World Development Report 2000. Mimeo. http://www.piie.com/publications/papers/paper.cfm?ResearchID=351.

WILLIAMSON, John (2002). Did the Washington Consensus Fail?. En: *Outline of speech at the Center for Strategic & International Studies* Washington D. C.: Peterson Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John (2003a). Summing up. P. P. Kuczynski Godard, & J. Williamson *After the Washington consensus: restarting growth and reform in Latin America.* (pp. 305-321). Washington. Peterson Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John (2003b). Our Agenda and the Washington Consensus. P. P. Kuczynski Godard, & J. Williamson *After the Washington consensus: restarting growth and reform in Latin America.* (pp. 322-331). Washington. Peterson Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John (2004a). Argentina: Cómo retomar el crecimiento después de la crisis. En: *Conferencias 2003 "Argentina: crisis, instituciones y crecimiento".* (pp. 117-128). Buenos Aires. Fundación de Investigaciones Económicas (FIEL).

WILLIAMSON, John (2004b). A Short History of the Washington Consensus. En: *Conferencia "From the Washington Consensus towards a new Global Governance".* Washington. Peterson Institute for International Economics.

WILLIAMSON, John (2009). The Washington Consensus and the Global Crisis. En: *Presentation at a conference "New Ideas in Development Finance after the Financial Crisis".* Washington D. C.: Peterson Institute for International Economics.

YUNUS, Muhammad & JOLIS, Alan (1999). *Hacia un mundo sin pobreza*. Buenos Aires. Convenio Andres Bello.

ZALTSMAN, Ariel (2006). *Desarrollo de la capacidad de evaluación. Experiencia con la*

Institucionalización de Sistemas de Monitoreo y Evaluación en Cinco Países Latinoamericanos: Argentina, Chile, Colombia, Costa Rica y Uruguay. Washington, Banco Mundial. Serie de Documentos de Trabajo sobre Desarrollo de la Capacidad de Evaluación, (16).

Índice de contenido

Abreviaturas y convenciones de escritura usadas en esta obra....i
Siglas i
Convenciones de citación de fuentes....vi
Convenciones de transcripción de entrevistas....vi
Agradecimientos....viii
Capítulo 1. Introducción....1
Capítulo 2 . Marco conceptual teórico-metodológico....7
2.1. Concepto de Estado, políticas públicas y sociales....7
2.1.1. Estado y sociedad civil....7
2.1.2. Políticas públicas y sociales....8
2.1.3. Los problemas sociales....12
2.2. Las macroestructuras económico-sociales según la Teoría de la Regulación 14
2.2.1. Fordismo 17
2.2.2. Crisis del fordismo y posfordismo....19
2.3. Gubernamentalidad....20
2.4. Las estructuras cognitivas: relación Sociedad-Discurso-Cognición 26
Capítulo 3. El contexto de la problemática....33
3.1. De la crisis del fordismo a la Nueva Gestión Pública....33
3.1.1. Características de la Nueva Gestión Pública....41
3.1.2. Paradigma “dominante” vs. “emergente”....43
3.2. WC, Gerencia Social y Reforma Social....46
3.2.1. 1989: un año bisagra....46
3.2.2. El Consenso de Washington 52
3.2.3. Nota sobre el neoliberalismo....54
3.2.4. La “reforma social”....57
3.3. La gerencia social llega a la Provincia de Buenos Aires....60
3.3.1. Primeras capacitaciones en gerencia social (INDES y SIEMPRO 1996)....60
3.3.2. El proyecto ARG-0164 y el P.A.R.E.F.F....63
3.3.3. El “componente social”....66
3.3.4. La Gestión por Resultados después del P.A.R.E.F.F....70
Anexos....74
Cronología....87
Capítulo 4. Los organismos provinciales implicados en el estudio....92
4.1. Estudios previos....93
4.2. Estructura formal vs. Estructura informal....98
4.3. Antecedentes: el Ministerio de Acción Social....100
4.4. Consejo Pcial de la Mujer....104
4.5. El Consejo Provincial de la Familia y Desarrollo Humano (CPFyDH)....109
La gestión Zapatero de Ruckauf....114
4.6. Ministerio de Desarrollo Humano y Trabajo....119
4.7. Ministerio de Desarrollo Humano....123
4.8. Ministerio de Desarrollo Social....132
4.8. Anexos....135
Capítulo 5. Los programas....132
5.1. Antecedentes de estudios sobre los programas considerados....132
5.2. Plan PAIS....135
5.2.1. Origen y justificación....136
5.2.2. El PAIS en el CPM y en el CPFyDH 138
5.2.3. Presupuesto del PAIS....142
5.3. Mujer de campo....144
5.3.1. Origen y justificación....145
5.3.2. Presupuesto....146

5.4. Mujer isleña....146
5.4.1. Origen y justificación....147
5.4.2. Presupuesto....147
5.5. Programa Provincial de Microempresas....148
5.5.1. Origen y justificación....149
5.6. Manos Bonaerenses....149
5.6.1. Origen y justificación....150
5.6.2. Presupuesto....151
5.7. PRODEL....151
5.7.1. Origen y justificación....152
5.7.2. Presupuesto 152
5.8. PUEBLO....153
5.8.1. Origen y justificación....153
5.8.2. Presupuesto....156
5.9. Programa Pcial. de Economía Social (Banca Social)....156
5.9.1. Origen y justificación....157
5.9.2. Presupuesto....159
5.10. Huertas Bonaerenses....160
5.10.1. Origen y justificación....161
5.10.2. Presupuesto....161
5.13.4. Presupuesto....162
5.11. Plan Volver....162
5.11.1. Origen y justificación....163
5.11.2. Presupuesto....165
5.12. Iniciativas para el Desarrollo Local (IDL)....166
5.12.1. Origen y justificación....166
5.12.4. Presupuesto....167
5.13. El Trabajo Dignifica (ETD)....168
5. 13.1. Origen y justificación....169
Anexos....172
Capítulo 6. Métodos y técnicas....191
6.1. El campo de observación....191
6.2. Métodos y técnicas....194
6.3. El trabajo de campo en el propio ámbito laboral....203
6.4. Fuentes y marco teórico....205
Tabla entrevistados....206
Capítulo 7. El análisis de los discursos....210
Desarrollo y modelos de intervención....211
7.1. Los organismos internacionales....215
7.1.1. Nociones de desarrollo de los organismos internacionales....216
7.1.1.1. Desarrollo de la Comunidad o desarrollo comunitario....217
7.1.1.2. Desarrollo Humano....229
7.1.1.3. Desarrollo Social....237
7.1.2. Los modelos de intervención de los organismos internacionales....246
7.1.2.1. Tecnologías de gestión en la gerencia social....249
7.2. Los programas provinciales....269
7.2.1. Nociones de desarrollo en los programas....269
Desarrollo Comunitario....271
Desarrollo Económico....271
Desarrollo Humano....271
Desarrollo Integral....272
Desarrollo Rural....272
Desarrollo Social....272
Desarrollo Local....273
7.2.2. Los modelos de intervención de los organismos provinciales....277

7.2.2.1. Gestión Duhalde....277
7.2.2.2. Gestión Ruckauf....280
7.2.2.3. Gestión West (MDHyT)....287
7.2.2.4. Ministerio de Desarrollo Humano....293
7.3. Las entrevistas....301
7.3.1. Los cambios y modas del desarrollo....302
7.3.2. Nociones de desarrollo en las entrevistas....305
7.3.3. Los modelos de intervención en las entrevistas....308
7.3.3.1. Objetivos estratégicos....309
7.3.3.2. Estrategias de intervención....311
7.3.3.3. Tecnologías de gestión....317
7.3.3.4. Instrumentos....324
7.3.3.5. Objetos de intervención....328
7.4. Comparación....333
7.5 Conclusiones....338
Anexos....341
Capítulo 8. Conclusiones....348
Bibliografía....354
Índice de contenido....374