
políticas sociales

Autoridad social en Argentina:
aspectos político-institucionales
que dificultan su construcción

Fabián Repetto



NACIONES UNIDAS



División de Desarrollo Social

Santiago de Chile, febrero de 2003

Este documento fue preparado por Fabián Repetto, Consultor de la División de Desarrollo Social de la Comisión Económica para América Latina y el Caribe (CEPAL), con la colaboración de María José Vilas y Fernanda Potenza Dal Masetto. El estudio forma parte del proyecto “Mejoramiento de la institucionalidad de la política social y constitución de una autoridad social” (Proyecto NET/00/087) que la CEPAL lleva a cabo con el apoyo del Gobierno de los Países Bajos.

Las opiniones expresadas en este documento, que no ha sido sometido a revisión editorial, son de exclusiva responsabilidad del autor y pueden no coincidir con las de la Organización.

Publicación de las Naciones Unidas

LC/L.1853-P

ISBN: 92-1-322136-3

ISSN: versión impresa 1564-4162

ISSN: versión electrónica 1680-8983

Copyright © Naciones Unidas, febrero de 2003. Todos los derechos reservados

N° de venta: S.03.II.G.21

Impreso en Naciones Unidas, Santiago de Chile

La autorización para reproducir total o parcialmente esta obra debe solicitarse al Secretario de la Junta de Publicaciones, Sede de las Naciones Unidas, Nueva York, N. Y. 10017, Estados Unidos. Los Estados miembros y sus instituciones gubernamentales pueden reproducir esta obra sin autorización previa. Sólo se les solicita que mencionen la fuente e informen a las Naciones Unidas de tal reproducción.

Índice

Resumen	5
Introducción	7
I. Lo “social” en el marco del ajuste estructural	11
A. La evolución de la situación social y política social	11
B. Evolución del gasto social y su relación con la construcción de la autoridad social	15
II. La autoridad social en el plano del Gobierno central: tarea a mitad de camino	21
A. Los planes sociales	21
B. Los intentos de consolidación de la oferta programática	24
C. La creación de organismos con responsabilidad programática	27
D. Instancias rectoras sin gestión directa de programas	33
III. Autoridad social en el plano interjurisdiccional: tarea que no empezó	39
IV. Conclusiones... o por qué es tan difícil construir una autoridad social en Argentina	47
Bibliografía	53
Serie Políticas sociales: números publicados	55

Índice de cuadros

Cuadro 1	Gasto público social consolidado como porcentaje del gasto público total consolidado: 1993-2000.....	16
Cuadro 2	Gasto público social consolidado por función: 1993-2000 (En millones de pesos)...	17
Cuadro 3	Gasto público social consolidado por función: 1993-2000 (En porcentajes).....	17
Cuadro 4	Gasto público social consolidado por niveles de gobierno: 1993-2000 (En millones de pesos).....	18
Cuadro 5	Gasto público social consolidado por niveles de gobierno: 1993-2000 (En porcentajes)	18
Cuadro 6	Evolución del gasto social focalizado de la administración pública nacional por función: años 1997-2002 (En millones de pesos)	19

Resumen

En este trabajo se explora la dinámica político-institucional que ha enmarcado los sucesivos intentos de conformar una autoridad social en Argentina durante la última década.

A diferencia de los planteamientos que asocian el concepto de la autoridad social únicamente a la construcción de un ámbito de poder equivalente al que tienen, por lo general, los Ministerios de Economía y/o Hacienda, en este documento se observa la coexistencia de cuatro raciocinios lógicos diferentes para concebir el papel que debe desempeñar dicha autoridad social, más allá de su forma organizacional. Por una parte, la **lógica contable**, vinculada principalmente con el exclusivo objetivo de facilitar el ajuste de las cuentas públicas, a través del reordenamiento de las acciones focalizadas en la pobreza. Por otra parte, la **lógica tecnocrática**, que se propone avanzar en nuevas formas de gestión en pro de la eficiencia, pero siempre limitando su alcance a las acciones contra la pobreza. Una tercera opción, la **lógica articuladora**, conlleva la posibilidad de coordinar los esfuerzos del conjunto de las intervenciones sociales del Estado, incluyendo aquellas de carácter universal y de seguridad social. Finalmente, una **lógica política**, donde sí se explora la posibilidad de que las áreas sociales estatales tengan un poder equivalente al de las áreas económicas.

El estudio muestra cómo actualmente en Argentina, aparte de las declaraciones de intención que se podrían asociar con las últimas dos opciones (**la lógica articuladora y la política**), en la práctica, los esfuerzos por conformar una autoridad social han quedado limitados a oscilar entre la **lógica contable** y la **lógica tecnocrática**, siempre acotada a los ámbitos de responsabilidad del Estado nacional, sin

incidir en la oferta, cuya gestión está en manos de las instancias subnacionales o locales. Con esta tendencia como telón de fondo, se analizan cuatro modalidades de intento de construcción de la autoridad social en el caso argentino: a) Planes sociales; b) Consolidación de la oferta programática focalizada, c) Organismos con oferta programática propia, de tipo focalizada, y d) Instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto.

Entre las principales variables que ayudan a explicar lo que ha sucedido en el caso estudiado, cabe destacar las siguientes: cosmovisiones ideológicas y subculturas políticas en competencia; correlación de fuerzas sociopolíticas; grado de capacidad estatal, tanto en el plano global como en el sectorial y jurisdiccional; situación macroeconómica e inserción de la economía nacional en el ámbito internacional; legados en torno a sistemas de protección social y sus estilos de gestión; y características políticas y fiscales del sistema político-administrativo. La compleja combinación de estos elementos, si bien tiene una expresión particular en el caso argentino reciente, no debería dejar de explorarse al momento de analizar otras trayectorias político-institucionales de construcción de la autoridad social en América Latina.

Introducción

En Argentina, al inicio del siglo XXI, la política social todavía tiene múltiples y complejos problemas que resolver, asociados en general, a los rasgos sobresalientes que ha adquirido en el país la nueva matriz política¹ (y que van más allá del modo de afrontar la grave y compleja problemática social), por ejemplo el modo de relación entre política y economía, la real modernización del Estado, o la posición de la economía nacional en el globalizado sistema mundial. En la transición del modelo de posguerra al naciente escenario conformado durante los últimos años destaca, también, la crisis múltiple del viejo paradigma de protección social, donde problemas de equidad, eficiencia, legitimidad, calidad y sustentabilidad se combinan negativamente entre sí. En este marco sobresale la brecha entre la magnitud y características de las necesidades sociales y la oferta pública-estatal que, a nivel sectorial y jurisdiccional, se destina a hacer frente a la misma.

¹ Al decir de Acuña: “Una matriz política, específicamente, es un sistema de variables y constreñimientos que fijan límites y probabilidades diferenciales para la realización de intereses sociales y para el alcance de objetivos políticos (...). En este sentido, podemos pensar a la matriz política como un sistema de variables estructurales, político-institucionales e ideológicas que, (a) fijan los límites de factibilidad para la realización de intereses y alcance de objetivos políticos; (b) definen probabilidades diferenciales para la realización de intereses y el alcance de objetivos políticos factibles; (c) brindan a los distintos actores un conocimiento o mapeo de cómo funcionan las relaciones sociopolíticas y, por lo tanto, influyen la percepción sobre los límites de factibilidad y más eficientes cursos de acción para el alcance de objetivos y realización de intereses” (1995, pp. 15-16).

En este contexto, ¿qué alcance ha tenido en Argentina el concepto de Autoridad social, en los sucesivos intentos por avanzar en la materia? ¿Es factible construir una Autoridad social entendida como una instancia que más allá de su forma institucional sea capaz de priorizar, coordinar, asignar recursos, controlar y evaluar?² Para abordar estos interrogantes, es conveniente reconocer la existencia de varias lógicas en conflicto como la política y, conceptualmente, respecto al rol sustantivo que dicha instancia debe desempeñar (o el objetivo a cumplir). Es posible identificar cuatro lógicas: **contable**, **tecnocrática**, **articuladora** y **política**. Conviene explicarlas brevemente. Por **lógica contable** se entiende aquella posición que establece que la función de la Autoridad social es facilitar el ajuste de las cuentas públicas, evitando superposiciones administrativas en las áreas sociales, en particular en lo que refiere al combate a la pobreza. Por **lógica tecnocrática** se interpreta la posición que sostiene que la tarea sustantiva de la Autoridad social es mejorar la eficiencia y eficacia de la oferta programática focalizada, enfatizando el papel de los sistemas de información, monitoreo y evaluación de dichas intervenciones. A través del concepto de **lógica articuladora** se intenta dar cuenta de la posición que promueve que la principal función de la Autoridad social es articular el conjunto de la oferta de las políticas sociales, incluyendo los clásicos sectores de Educación, Salud y Seguridad Social (más Trabajo y Vivienda), a efectos de intervenir de modo más integral en la problemática social. Finalmente, por **lógica política** se explora aquella posición que promueve como tarea fundamental de la Autoridad social constituirse en un poder con peso equivalente al que han adquirido en los últimos años los Ministerios de Economía o Hacienda.³

Estas cuatro lógicas no se expresan por lo general en su forma pura, sino como expresiones combinadas entre algunas de ellas. Así, es posible identificar como tendencia dos pares integrados por lógicas que suelen acercarse más entre sí: por un lado, el par **contable-tecnocrático**, por el otro, el par **articulador-político**. Pero expresado esto en el plano analítico, puede también señalarse que el segundo de estos pares es más débil que el primero en cuanto a sus puntos de contacto, con lo cual no puede desconocerse que algunos elementos de la **lógica articuladora** se aproximan (al menos declarativamente) más a los aspectos **contables** y **tecnocráticos**. Un comentario extra: cada una de las lógicas en cuestión tiene virtudes relevantes, razón por la cual el desafío para mejorar la institucionalidad de la política social en países como Argentina consiste en potenciar de forma combinada lo mejor de cada una de ellas. A modo de ejemplo, es bueno tener cuentas públicas sanas, es apropiado lograr eficiencia y eficacia en la asignación de recursos focalizados que puedan ser monitoreados y evaluados, es importante avanzar en la articulación del conjunto de la oferta social gubernamental y, por último, es básico generar un poder compensador respecto a las áreas económico-financieras, por lo general las más fuertes en los gabinetes.

En países federales como Argentina, la competencia por el predominio de las lógicas descritas (aun con lo deseable que sería combinar lo mejor de cada una) se expresa de modo conflictivo en dos planos: el sectorial y el jurisdiccional, lo cual puede ser interpretado a su vez, a partir de lo que sucede en la asignación del gasto social y en el modo en que se distribuyen las responsabilidades institucionales y programáticas.

² Según Franco, una Autoridad social debe cumplir con dichas funciones en lo que refiere a las acciones efectuadas por las agencias gubernamentales en materia social. En opinión del mismo autor, distintas alternativas se han presentado para la constitución de la misma: a través del **Organismo Nacional de Planificación** (ONP) que, ubicado en posiciones elevadas de la jerarquía administrativa del Estado, coordina la relación entre la Política Económica y la Política Social, como así también los programas sectoriales e intersectoriales. Otra alternativa la presentan los **Ministerios Coordinadores de lo Social**, los cuales pueden constituirse a través de uno de los Ministerios Tradicionales dedicados al tema; por medio de la creación de un nuevo Ministerio; o con la puesta en marcha de un Ministerio suprasectorial que sustituya a los diferentes Ministerios pasando éstos a conformarse como Secretarías. El **Gabinete Social** se trata de una tercera alternativa, en tanto conformación de un Ejecutivo social constituido al más alto nivel de la conducción administrativa del Estado que represente a los distintos actores involucrados y cuyo objetivo sea la coordinación de las burocracias que ejecutan las acciones gubernamentales en la materia (Franco, 2000).

³ Denominar **política** a esta cuarta lógica no es desconocer que también las demás implican procesos políticos complejos y repletos de conflictos de intereses.

Tomando en cuenta el rumbo del concepto de Autoridad social en el debate público y el modo en que se procesaron las lógicas mencionadas a nivel sectorial y jurisdiccional, a partir de los años noventa los intentos por crear uno en Argentina se han repetido sin cesar, de forma continua y sin que nunca llegasen a plasmarse de modo sustentable ninguna de las lógicas en conflicto. Distintas fórmulas se han ensayado para poner en práctica lo que en diversos momentos se interpretó como Autoridad social, entre las que destacan cuatro alternativas que se centraron en el nivel gubernamental nacional: 1) Planes sociales amplios como “mecanismo paraguas” para mantener la oferta vigente, sobre todo de programas frente a la pobreza (son los casos de los planes anunciados en 1993 y 1995); 2) Consolidación de programas sociales focalizados, como una variante de los Planes sociales, que apuntaban a reducir a un mínimo el conjunto de los programas vigentes (esta experiencia se repitió en 1996 y en 2000); 3) Creación de organismos de nivel central con responsabilidad programática (tales los casos de la Secretaría de Desarrollo Social en 1995 y el Ministerio de Seguridad Social en 2001); y 4) Creación de instancias con algún grado, más o menos difuso, de responsabilidad sobre la oferta del nivel central en políticas contra la pobreza, con la pretensión declarada de articular toda la oferta social (han sido los casos del Gabinete Social y el más reciente Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales). En el plano interjurisdiccional, es decir el modo en que se relacionaron durante los últimos años las instancias nacionales y provinciales (y en menor medida las municipales) y sus implicancias para la discusión sobre la materia abordada, cabe destacar la atención de los denominados Consejos Federales, los que serán analizados de modo breve, en tanto es menor su desarrollo ligado a la idea de Autoridad social.

Más allá de sus variantes y sus expresiones sectoriales y jurisdiccionales, la tarea de construir una Autoridad social en Argentina está todavía inconclusa, incluso bajo el predominio de aquellas lógicas que hegemonizaron las fórmulas ensayadas (tales como las lógicas contable y tecnocrática). Ese proceso fallido de construcción ha implicado en líneas generales una dinámica asociada más bien a aspectos no centrados en lo social (intercambios políticos de corto plazo, urgencias fiscales, discursos internacionales en boga, etc.), los cuales remiten más bien a componentes políticos e institucionales de un nivel superior que afectan el ya de por sí complejo campo de la política social.

Cabe ensayar una serie de aproximaciones a esos factores políticos e institucionales que ayudarían a explicar esta situación en el caso argentino: a) marcada debilidad de aquellas coaliciones que pudiesen tener como objetivos la articulación del conjunto de la oferta social gubernamental, e incluso la generación de poder compensador para las áreas sociales del Estado en relación a las áreas económico-financieras; b) entramado de reglas informales que impide llenar de contenido y sustentar en el tiempo los acuerdos formales a los que se llegue respecto a la institucionalidad social; c) composición sesgada de la agenda gubernamental, caracterizada a la vez por la presión de las coyunturas y por las urgencias recurrentes de sobrereactuar señales al mercado o de atender los desquicios fiscales; d) profundo desinterés de los presidentes (muy claramente en los casos de Menem y De la Rúa) por el tema social, con su correspondiente efecto en los estilos de gestión pública de un país marcado por su fuerte dependencia del presidencialismo; e) cambio profundo en las características del juego político del federalismo, con un fortalecimiento importante de las instancias subnacionales y una crisis profunda tanto del Estado nacional como de los partidos políticos en el ámbito nacional; y f) muy baja capacidad de aprendizaje institucional por parte de los actores y organizaciones ligados al campo de la política social, lo cual deriva en una tendencia a acoplarse acríticamente a los temas y prácticas de gestión derivadas de otros contextos.

El presente estudio se encuentra organizado en cuatro secciones además de esta introducción. En la primera, se hace una referencia general tanto a la evolución reciente de la política social como a la situación socioeconómica de Argentina, atendiendo a la dinámica del gasto social. Se busca así contextualizar los problemas (sociales, culturales, políticos e institucionales) que enmarcan la potencial construcción de la Autoridad social. En la segunda parte, se revisan las distintas experiencias en la materia de este tema del Estado nacional. La tercera sección se propone observar

lo sucedido con aquellas instancias destinadas a promover la articulación, a nivel de áreas sociales, en el plano interjurisdiccional. Finalmente, se esbozan conclusiones generales atendiendo a los aspectos político-institucionales que han enmarcado la historia reciente en la materia, a la vez que se sugieren ciertas precondiciones posibles de ser construidas que deberían existir para avanzar en la mejoría de la institucionalidad de la política social argentina.

I. Lo “social” en el marco del ajuste estructural

A lo largo de esta sección se describirán las principales transformaciones de la política social en el marco de los cambios políticos que acontecieron en Argentina en el último cuarto de siglo, a partir de la desestructuración del modelo de posguerra (lo cual implicó un papel menos activo del Estado en diversas materias, entre ellas la social) y del creciente peso de la estructura política federal. Luego se observará la evolución del gasto social, en tanto expresión y caracterización de los conflictos de intereses subyacentes en asuntos de políticas sociales. Será éste el marco en el cual interpretar luego los variados intentos de construcción de una Autoridad social.

A. La evolución de la situación social y la política social⁴

Durante el período militar, iniciado en 1976, se socavaron las bases del modelo de posguerra, provocando rupturas y continuidades en la política social. Se provincializaron servicios públicos como salud y educación primaria (también hubo cambios en materia de agua y saneamiento), transfiriéndose los hospitales, las escuelas y las agencias, pero no los recursos necesarios para que dichas entidades funcionasen plenamente en un plano subnacional marcadamente heterogéneo.

⁴ Este punto se respalda en Repetto (2002).

En relación con los grupos más necesitados, cuyas condiciones de vida ya estaban afectadas por la brusca caída de la participación de los trabajadores en el producto nacional (lo que agravó la desigualdad de ingresos), se puso de manifiesto la inacción del Estado en lo referente a acciones contra la pobreza. No obstante, Argentina continuaba siendo uno de los países con mejores indicadores sociales en América Latina, al menos en esperanza de vida, mortalidad infantil, analfabetismo y nivel de escolaridad.

El gobierno encabezado por Raúl Alfonsín se encontró con un escenario marcado por la fragmentación de la estructura social heredada de la posguerra, al tiempo que surgían demandas sociales heterogéneas que tensionaban la interacción entre los actores políticos y socioeconómicos. Entre 1983 y 1989, las políticas sociales de esa administración mantuvieron los lineamientos precedentes pese a la crisis fiscal, a la escasa calidad de los bienes y servicios que se proveían, y a la baja legitimidad derivada de sus resultados. Sin embargo, hubo algunos intentos de cambios en educación y salud. Lo primero se activó a partir de la convocatoria al Congreso Pedagógico Nacional, apenas iniciada la administración. Lo segundo, a través de la promoción del Seguro Nacional de Salud. En ambos casos los esfuerzos gubernamentales resultaron fallidos, tanto por errores políticos del oficialismo como por la presión de las corporaciones afectadas. Respecto a la seguridad social, si bien ya era visible la crisis financiera que afectaba a la misma (tanto a nivel previsional como del seguro de salud) no pudieron lograrse cambios sustantivos: la pérdida de fuerza política del gobierno a partir de 1987 y el que fuera una cuestión muy sensible a los intereses de ciertos actores relevantes (entre ellos los sindicatos) impidieron cualquier acción reformista.

Respecto a las acciones contra la pobreza tuvo cierto relieve la puesta en marcha del Programa Alimentario Nacional, propuesta novedosa con amplia cobertura, orientada a satisfacer las carencias alimentarias de la población. Era un programa de carácter transitorio (dos años, en principio, que se extendió hasta finales de los años ochenta). En su implementación hubo falta de control efectivo tanto de las prestaciones como de los beneficiarios, lo cual contribuyó a que se reprodujeran las prácticas clientelares tradicionales en materia asistencial, las cuales se llevaban adelante desde el ya desgastado aparato estatal del modelo de posguerra.

En síntesis, durante la primera administración democrática tras el final del régimen militar, y en parte asociado a las características que tuvo la agenda gubernamental en ese entonces, no se perfilaron propuestas sustantivas de transformación de la política social, y mucho menos para mejorar la institucionalidad social. Hacia el final del gobierno de Alfonsín, la hiperinflación aceleró una profunda transformación en la situación socioeconómica, al mismo tiempo que resquebrajó, en lo ideológico y político, el conjunto de contenidos e instrumentos de las políticas sociales vigentes por entonces.

A mediados de 1989 asumió Carlos Menem. Los ejes fundamentales de los inicios de su gestión fueron la Ley de Reforma del Estado y la Ley de Emergencia Económica⁵ que permitieron, en la perspectiva del “Consenso de Washington”, la privatización de las empresas públicas y el despido de parte de su personal, la reducción de la estructura estatal a partir de la supresión de diferentes agencias, y el debilitamiento del rol de arbitraje del Estado en los conflictos entre capital

⁵ Un pertinente resumen del contenido de ambos instrumentos legales se encuentra en Lo Vuolo (1996, p.7): "Mediante la *Ley de Reforma del Estado* se declara en "emergencia administrativa" a todos los organismos dependientes del Estado nacional y se norma acerca de las "privatizaciones y participación del capital privado", estableciéndose una metodología para declarar "sujetos a privatización" a prácticamente todas las empresas y entes del Estado nacional. Al mismo tiempo, se modifica la legislación sobre el régimen de concesiones para la explotación de servicios públicos y se suspende por dos años la ejecución de todas las sentencias y laudos arbitrales que condenen al Estado nacional al pago de una suma de dinero. La *Ley de Emergencia Económica* suspende los subsidios y subvenciones que directa o indirectamente afecten al Tesoro Nacional, los regímenes de promoción industrial y minera, las normas restrictivas para la inversión de capital extranjero en el país, los reintegros, reembolsos y devolución de tributos, las disposiciones del régimen de "compre nacional" (mediante el cual se otorgaba prioridad a los proveedores del Estado de origen nacional). También se faculta al Poder Ejecutivo Nacional para que pueda desafectar los fondos fiscales con destino específico y revise los regímenes de empleo vigentes para la administración pública, se modifica el sistema de indemnización laboral y se establece un régimen penal, incluida la prisión, para quienes no cumplan con sus obligaciones tributarias y previsionales".

y trabajo. Comenzaba entonces a acelerarse el final del modelo de centralidad estatal, propio de las décadas anteriores. Con la puesta en marcha en 1991 del Plan de Convertibilidad se obtuvo un primer y temprano éxito: disminuir la inflación heredada de la administración anterior. Se sentaron así las bases para un marcado crecimiento del PIB luego de varios años de retroceso. Este proceso se extendió hasta fines de 1994, cuando los impactos de la crisis económica mexicana mostraron los límites de este modelo de crecimiento. Más allá de los vaivenes macroeconómicos, un dato político-institucional propio de la dinámica intraestatal cobró fuerza a partir de esos años: la fortaleza del área económica era notoria, expandiendo así la brecha que en términos de poder relativo la separaba de las áreas sociales del nivel central.

En el campo laboral, hubo una profunda transformación a través de medidas que fueron negociadas por el Gobierno Nacional, los grupos empresarios y una parte del sindicalismo cada vez más fragmentado. Así, la Ley N° 24.013 (Ley Nacional de Empleo), promulgada en 1991, creó el Fondo Nacional de Empleo, introduciendo distintas modalidades de contratos por tiempo determinado, reducción o ausencia de montos indemnizatorios a la finalización de los plazos convenidos y rebajas o eliminación de cargas sociales (Golbert, 1998), iniciando grandes cambios en este campo.⁶ leyes sancionadas y decretos firmados modificaron la regulación del salario, a la vez que se eliminaron las cláusulas indemnizatorias de ajuste salarial y los aumentos salariales pasaron a estar condicionados a incrementos de la productividad (Lo Vuolo *et al*, 1999). El andamiaje de la política social ya no sería lo que había sido hasta ese momento, al mismo tiempo que se estaba profundizando la crisis del mundo del trabajo como principal factor de integración social.

Es evidente que durante los años noventa, el accionar de las autoridades políticas se vio más centrado en la agenda económica que en la social, aun cuando el gasto social aumentó en esa década. En dicha década, tanto los grandes servicios sociales como la oferta programática relacionada con el enfrentamiento a la pobreza, dejaron de ser exclusividad del Estado nacional, ingresando a la escena otros actores estatales (en especial los gobiernos provinciales) y ciertos actores sociales (como las Organizaciones no gubernamentales (ONG) y el sector privado con fines de lucro). La seguridad social osciló entre un manejo centralizado en el Estado nacional y una creciente participación de poderosos actores privados.

A inicios de los años noventa se avanzó en la transferencia de los servicios de educación media a las jurisdicciones provinciales y a la ciudad de Buenos Aires, medida que fue presentada como una de las transformaciones más profundas que se efectuaron en esta área durante la década (Filmus, 1998). Sin embargo, es claro que la mayoría de los gobiernos provinciales no contaron con recursos suficientes (económicos, humanos y de infraestructura) para afrontar los costos de la descentralización de la educación secundaria (Cortés y Marshall, 1999). De esta forma, las acciones realizadas dieron un mayor protagonismo a las provincias, sin que eso implicase enfrentar con éxito temas tales como la calidad del servicio, la remuneración y capacitación docente, las capacidades administrativas de los gestores del sistema en el plano subnacional o el poder del ministerio del sector en el ámbito nacional.

En cuanto al área de salud, el subsistema público fue quizás el campo de la política social que permaneció más alejado de las prioridades de la agenda gubernamental, aunque pueden reconocerse dos momentos marcados por el discurso de la descentralización: por un lado, se avanzó en el lento proceso, iniciado décadas pasadas de transferencia de los últimos hospitales nacionales a las provincias y a la Ciudad de Buenos Aires; por el otro, se dio impulso desde el Estado nacional a la figura de “Hospital Público de Autogestión” (HPA). Con el primero, cobraron mayor relevancia los ministerios o secretarías de salud provinciales. En cuanto al segundo hito, que autorizaba a los establecimientos públicos a facturar a las obras sociales los servicios prestados a sus afiliados, no llegó a consolidarse. De esta manera, los resultados de la década muestran que transferir

⁶ Según Golbert (1998), en 1997 cerca del 17% de los puestos de trabajo existentes estaban ocupados por trabajadores a prueba, con contrato de duración determinada o era personal de agencia de contratación temporaria de empleo.

responsabilidades desde el centro a los niveles subnacionales no evitó que en esos nuevos ámbitos de decisión se reprodujesen prácticas centralizadas y burocratizadas (Repetto *et al*, 2001), al mismo tiempo que se exacerbaba la fragmentación del sector. Gran responsabilidad le cabe en esto a la debilidad del ministerio nacional correspondiente.

En previsión social primó el avance hacia la privatización del sistema. Tras profundizarse los problemas de financiamiento de las jubilaciones y pensiones del sistema de reparto, cuya población ascendía a dos millones al final de la década y representaba el 25% de los asegurados (Mesa-Lago, 1999), se avanzó en una reforma que tendió a la construcción de un sistema de capitalización de aportes por parte de las administradoras privadas, a las cuales se les brindó una serie de garantías para incentivar su participación (Lo Vuolo *et al*, 1999). Sin embargo, la administración Menem no resolvió uno de los desafíos estructurales de largo plazo, esto es, cómo atender a una gran proporción de trabajadores cuyos aportes no les aseguran una pensión mínima cuando deben abandonar el mercado de trabajo (Isuani, 1998).

Asimismo, en materia del subsistema de salud ligado a la seguridad social, los avances parciales en la desregulación quedaron a mitad de camino, constituyéndose una y otra vez en moneda de intercambio del juego político que incluía a los sindicatos más poderosos como actores protagónicos. En ambos casos hubo problemas regulatorios para hacer frente a la activa presencia de grupos económicos muy fuertes que operan en consonancia con las nuevas dinámicas financieras internacionales.

Mientras en Argentina los problemas político-institucionales asociados a la política social se fueron acentuando a partir de la década del noventa, la situación social en general fue evolucionando de modo tal que daba cuenta de la compleja relación entre los problemas de viejo cuño y aquellos emergentes de la transición hacia una estructura socioeconómica diferente. Ante el alejamiento del fantasma de la hiperinflación, los indicadores sociales ya se constituían en llamados de alerta: la pobreza, medida por ingresos, había comenzado a aumentar nuevamente a partir de 1994 alcanzando al 19% de la población y elevándose al 24.8% al año siguiente. Por su parte, la población indigente se había extendido aún más: mientras que en 1994 representaba 3.5%, un año más tarde casi se había duplicado alcanzando a 6.3%. Por su lado, el mercado de trabajo mostraba una clara incapacidad para continuar siendo el eje central de integración social. Aumentaba el desempleo, que alcanzó su máximo en mayo de 1995, con una tasa de 18.4% de la población económicamente activa. Al mismo tiempo se consolidaba un nuevo fenómeno social cada vez más visible, los “nuevos pobres”, es decir, familias de clase media y ex-pobres estructurales que habían logrado en su momento sobrepasar la línea de pobreza y que comenzaban ahora a caer en una creciente pauperización.

Este escenario fue perfilando una situación social que cristalizaría durante la segunda mitad de los años noventa. Altimir y Beccaria sintetizan algunos de sus principales rasgos: “en términos relativos, pero también absolutos, la situación distributiva (...) es significativamente peor que la de veinte años atrás. Ante esta circunstancia, dos hechos resultan preocupantes. Primero, la dificultad (...) para (...) mejorar la distribución relativa del ingreso no parece resultar de situaciones excepcionales. La evidencia analizada no concuerda con la idea de que la distribución empeora sólo en las recesiones y que lo sucedido en la segunda parte de los noventa refleja el efecto de las crisis ocurridas. (...) Segundo, las dificultades de la economía bajo el nuevo régimen para mejorar la distribución relativa del bienestar se complica con su aparente incapacidad de mejorar significativamente los ingresos medios reales de los hogares, asociada a la relativa incapacidad de generar empleo. Salvo lo acontecido durante los primeros años, (...) resultado asociado a la desinflación, las remuneraciones reales están prácticamente estancadas desde 1994” (2000, p. 80).

Al finalizar la citada década, alrededor del 27% de la población y 19% de los hogares se encontraban bajo la línea de pobreza. Sólo en el Gran Buenos Aires el número de pobres por ingreso ascendía a casi 2 800 000 en tanto la indigencia alcanzaba en ese mismo año al 6.7% de la

población y al 4.8% de los hogares. Asimismo, durante 1999 se difundió un documento del Banco Mundial, que presentaba proyecciones según las cuales la pobreza por ingreso afectaba a 36.1% de la población del país, vale decir a más de trece millones de personas.⁷ En regiones como Cuyo, Noroeste y Nordeste el porcentaje rondaba el 50% (cfr. Repetto, 2000).

Durante el gobierno encabezado por De la Rúa y los primeros seis meses del gobierno de transición de Duhalde, la situación en términos de pobreza no cambió; más bien las tendencias señaladas se acentuaron abruptamente. La profundización de la recesión económica, el marcado deterioro del mercado laboral y la caída de ingresos de amplios sectores de la población exacerbaron las tendencias hacia un generalizado aumento de la pobreza y la indigencia, con obvio impacto en otras expresiones de la vulnerabilidad social. Una fotografía de la sociedad argentina hacia mediados del año 2002 muestra el dramatismo de la situación: 19 millones de personas bajo la línea de pobreza (más de la mitad del total de la población), más de 8 millones de indigentes, un 83% de los hogares en situación de pobreza con menores de hasta 18 años a cargo, más del 15% de los jóvenes entre 15 y 24 años no estudia ni trabaja, 7 de cada 10 niños nacen en hogares pobres y casi 4 viven en la indigencia. Cuando se observa lo sucedido en el plano de la desigualdad, durante los años noventa, la brecha entre el ingreso del decil más rico y el del decil más pobre se amplió casi en 70% pero, en el primer semestre del 2002, esa brecha se profundizó otro 37% (SIEMPRO, 2002b). En el plano de las heterogeneidades territoriales, las regiones del Nordeste y Noroeste presentan los niveles más altos de crisis social, siendo éstas, justamente, aquellas provincias donde menores capacidades de gestión suelen registrarse.

En síntesis, mientras la situación social empeoraba estructuralmente, salvo en algún período de bonanza económica (por ejemplo entre 1991 y 1994), la concepción político-ideológica que se consolidó en los últimos años asimilaba la política social a acciones frente a la pobreza. De este modo, quedó fuera de la discusión la implicancia de las complejas crisis de las políticas universales y de seguridad social (y qué hacer ante las mismas), así como el “desenganche” acontecido en las últimas dos décadas entre la dinámica macroeconómica y la política social. En ese sentido, la discusión sobre el papel de una Autoridad social quedó marcada y sesgada por un contexto político, socioeconómico e ideológico donde algunas posiciones y algunas coaliciones cerraban el paso a alternativas diferentes sobre los pasos a seguir en materia de institucionalidad social. La mirada sobre el gasto social puede ayudar a entender este proceso.

B. Evolución del gasto social y su relación con la construcción de la autoridad social

1. Lo sectorial y lo jurisdiccional

Existe relativo consenso en que el gasto social en Argentina constituye una alta proporción del gasto público total, al menos en la perspectiva de América Latina. Representaba en el año 2000, de acuerdo con los datos oficiales de la Dirección de Gastos Sociales Consolidados, casi el 63% del gasto público total de los tres niveles de gobierno (Cuadro 1). Como se verá más adelante, un pequeño porcentaje de este monto se ha destinado focalizadamente a la lucha contra la pobreza.

Cuadro 1
GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO
COMO PORCENTAJE DEL GASTO PÚBLICO
TOTAL CONSOLIDADO: 1993-2000
(En porcentaje)

⁷ En respuesta a ese documento, el Gobierno nacional difundió datos que indicaban, para 1999, un total de nueve millones de pobres por ingreso en el país.

Años	Gasto social consolidado/gasto público consolidado
1993	63.91
1994	65.88
1995	65.15
1996	65.66
1997	65.09
1998	64.42
1999	63.14
2000	62.95

Fuente: DGSC (2001). Las cifras de 1999 y 2000 son provisorias.

Al analizar lo que sucede con la distribución del gasto en el plano sectorial (Cuadros 2 y 3), destaca que el rubro previsión social (a cargo del Estado nacional) concentra cerca del 38% de los recursos en los últimos años. Educación y salud, administrados en su mayoría a nivel subnacional, representan alrededor de 23% del gasto social para cada sector. Para el resto de las intervenciones sociales, en particular el combate directo a la pobreza, los recursos son significativamente menores. Por ende, esta distribución de los recursos debe entenderse como un aspecto estructural que servirá para interpretar el alcance que han tenido los intentos de construir una Autoridad social en Argentina. O dicho de otra manera: ¿sobre qué porción de la torta han querido, o podido, actuar los sucesivos intentos de construcción de una Autoridad social?

La estructura del gasto social consolidado por niveles de gobierno (Cuadros 4 y 5) registra que, en 2000, la mitad del gasto social correspondía al ámbito nacional (51.44%), mientras que el resto se distribuía entre provincias (41.44%) y municipios (7.13%). Luego del traspaso de establecimientos educativos y sanitarios a las provincias –muy avanzado hacia 1992– el patrón de distribución del gasto social entre niveles de gobierno se mantuvo relativamente estable. Desde entonces, el gobierno nacional ha retenido las funciones de la seguridad social y los servicios de la deuda pública, es decir, se ha especializado en la atención de los pasivos: los directamente contraídos por razones de manejo macroeconómico de las finanzas públicas o por la deuda inducida por el sistema previsional. Por su parte, la descentralización del gasto a las provincias ha operado mayormente con relación a los servicios sociales y de infraestructura económico-social.

Cuadro 2
GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO POR FUNCIÓN: 1993-2000

(En millones de pesos de 2000)

Año	Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	Salud	Agua Potable y Alcantarillado	Vivienda y Urbanismo	Promoción y Asistencia Social	Previsión Social	Trabajo	Otros servicios urbanos	Total
1993	10 428	11 789	456	1 185	2 863	20 139	2 156	2 688	51 704
1994	11 193	13 244	436	1 315	3 157	22 327	2 462	2 686	56 819
1995	11 068	12 785	528	1 104	2 716	21 605	2 480	2 326	54 613
1996	11 081	12 273	396	1 131	2 553	21 367	2 425	2 353	53 579
1997	12 323	12 912	490	1 330	3 214	21 429	2 461	2 438	56 597
1998	13 036	13 488	456	1 457	3 400	21 988	2 527	2 633	58 986
1999	14 190	14 517	403	1 270	3 513	22 595	2 565	2 769	61 823
2000	13 994	13 802	279	1 077	3 221	22 383	2 518	2 671	59 945

Fuente: Dirección de Gasto Social Consolidado (2001). Las cifras para 1999 y 2000 son provisorias.

Cuadro 3
GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO POR FUNCIÓN: 1993-2000

(En porcentajes)

Año	Educación, Cultura y Ciencia y Técnica	Salud	Agua Potable y Alcantarillado	Vivienda y Urbanismo	Promoción y Asistencia Social	Previsión Social	Trabajo	Otros servicios urbanos	Total
1993	20.17	22.80	0.88	2.29	5.54	38/95	4.17	5.20	100.0
1994	19.70	23.31	0.77	2.31	5.56	39/29	4.33	4.73	100.0
1995	20.27	23.41	0.97	2.02	4.97	39.56	4.54	4.26	100.0
1996	20.68	22.91	0.74	2.11	4.77	39.88	4.53	4.39	100.0
1997	21.77	22.81	0.87	2.35	5.68	37.86	4.35	4.31	100.0
1998	22.10	22.87	0.77	2.47	5.76	37.28	4.28	4.46	100.0
1999	22.95	23.48	0.65	2.05	5.68	36.55	4.15	4.48	100.0
2000	23.34	23.02	0.47	1.80	5.37	37.34	4.20	4.46	100.0

Fuente: Dirección de Gasto Social Consolidado (2001). Las cifras para 1999 y 2000 son provisorias.

Cuadro 4
GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO POR NIVELES DE GOBIERNO: 1993-2000

(En millones de pesos de 2000)

Año	Nación	Provincias y Ciudad de Buenos Aires	Municipios	Total
1993	26 104	21 621	3.979	51.704
1994	29 960	22 720	4.139	56.819
1995	29 293	21 618	3.702	54.613
1996	29 700	20 300	3 579	53 579
1997	30 467	22 175	3 956	56 597
1998	31 167	23 562	4 257	58 986
1999	31 814	25 621	4 388	61 823
2000	30 834	24 840	4 271	59 945

Fuente: DGSC (2001). Las cifras para 1999 y 2000 son provisorias.

Cuadro 5
GASTO PÚBLICO SOCIAL CONSOLIDADO POR NIVELES DE GOBIERNO: 1993-2000

(En porcentajes)

Año	Nación	Provincias y Ciudad de Buenos Aires	Municipios	Total
1993	50.49	41.82	7.70	100.0
1994	52.73	39.99	7.28	100.0
1995	53.64	39.58	6.78	100.0
1996	55.43	37.89	6.68	100.0
1997	53.83	39.18	6.99	100.0
1998	52.84	39.94	7.22	100.0
1999	51.46	41.44	7.10	100.0
2000	51.44	41.44	7.13	100.0

Fuente: DGSC (2001). Las cifras para 1999 y 2000 son provisorias.

2. La focalización de los recursos

Específicamente en relación con el gasto social focalizado se observa el escaso aporte que realizan las provincias y los municipios. El gasto focalizado del gobierno central de la Administración Pública Nacional (APN) representa cerca del 85% de este rubro agregando los tres niveles de gobierno, lo cual pone de manifiesto la conveniencia de explorar con mayor detalle este componente.

Las características que asume en Argentina el gasto social focalizado de la APN —es decir, el total de los recursos que desde el nivel nacional del Estado se destinan a la lucha contra la pobreza— constituyen un factor importante que afecta las posibilidades de construcción de un cierto tipo de Autoridad social, articuladora del conjunto de los esfuerzos estatales y con poder para fijar prioridades y asignar recursos. Un primer aspecto a considerar está dado por el hecho de que los programas focalizados (y su correlato en materia de distribución del presupuesto) se encuentran dispersos entre numerosos organismos, de tal forma que son múltiples las áreas que intervienen en cualquier propuesta que implique su reasignación o concentración en un organismo en particular. Adicionalmente, el bajo monto de los recursos que se han destinado a las políticas focalizadas y su poca flexibilidad para ser reasignado en el corto plazo han contribuido a exacerbar la lucha distributiva.

Entre 1997 y 2001, el gasto social focalizado rondó, con oscilaciones, entre los 3 960 millones de pesos y los 4 700 millones de pesos. Para 2002 se espera un incremento significativo en las partidas destinadas a la lucha contra la pobreza y vulnerabilidad social, en tanto se han asignado fondos extraordinarios con el propósito de atender la profunda crisis social que atraviesa el país.⁸ De cumplirse con las previsiones para el mencionado año, dicho gasto ascendería a 5686 millones de pesos (SIEMPRO, p. 2002a).

Cuadro 6

⁸ Entre estos programas se encuentran el Programa de Emergencia Alimentaria (349 millones de pesos); Plan Jefes y Jefas de Hogar (1 230 millones de pesos); Becas de Retención Escolar (166 millones de pesos); Programa Mejoramiento de Barrios (32 millones de pesos); Remediar (127 millones de pesos) y Programas Familias por la Inclusión Social (140.6 millones de pesos).

**EVOLUCIÓN DEL GASTO SOCIAL FOCALIZADO (GSF) DE LA ADMINISTRACION
PUBLICA NACIONAL (APN) POR FUNCIÓN: AÑOS 1997–2002**

(En millones de pesos)

Funciones	1997	1998	1999	2000	2001	2002 (*)
Salud	257 768 539	305 565 530	341 997.312	322 913 182	273 322 697	664 894 919
Promoción Social	1 839 937 447	1 808 385 855	1 646 699.018	1 701 393 009	1 594 671 737	2 244 329 479
Previsión Social	894 024 403	932 591 286	848 737 628	975 126 852	1 013 958 529	1 005 071 173
Educación	383 704 414	388 971 607	217 611 424	130 865 674	131 378 626	366 343 931
Trabajo	327 648 927	329 650 809	268 594 203	195 103 125	265 666 187	1 334 642 074
Vivienda y urbanismo	926 083 683	920 069 903	731 027 025	899 267 541	672 643 241	40 893 875
Agua potable y alcantarillado	9 681 063	8 600 000	15 318 840	27 897 913	12 951 421	29 703 680
TOTAL	4 638 848 475	4 693 834 989	4 069 985 451	4 252 567 296	3 964 592 438	5 685 879 131

Fuente: SIEMPRO (2002a), en base a datos del Ministerio de Economía.

(*) Los datos corresponden al crédito vigente al 30/06/02.

En el período que se extiende entre 1997 y 2002, el GSF representó entre 8% y 12% del gasto total de la APN y entre 14% y 18% del gasto que desde este nivel de gobierno se destina a fines sociales. De esta manera, la evolución del rubro durante los últimos años demuestra que, a pesar del fuerte impulso que se le dio a este tipo de políticas a partir de la década del noventa, se mantuvo el perfil no focalizado del gasto social (SIEMPRO, 2002a), con alta incidencia de los gastos en seguridad social. Así, el gasto focalizado no sólo representa un porcentaje menor dentro del gasto social total, sino que tiene además, un carácter sumamente rígido que impide su reasignación a corto plazo. De acuerdo con estimaciones de SIEMPRO más de las tres cuartas partes de los fondos, en 2001 correspondían a transferencias automáticas a las provincias y asignaciones derivadas de leyes especiales, considerados gastos rígidos (SIEMPRO, 2001).

Como se ha indicado, estos recursos destinados a la lucha contra la pobreza –insuficientes dado el creciente deterioro de la situación social y con poco margen para ser reasignados en el corto plazo– son ejecutados por numerosos actores del nivel central. Según el presupuesto aprobado para 2002, los recursos destinados a la lucha contra la pobreza serán ejecutados en diez áreas del Estado nacional: los Ministerios de Desarrollo Social; Educación, Cultura y Tecnología; Salud; Trabajo, Empleo y Previsión Social; Economía; Producción; Infraestructura y Vivienda,⁹ Jefatura de Gabinete; Presidencia de la Nación y a la cuenta que se utiliza para agrupar las Obligaciones del Estado que emanan de distintas leyes nacionales.¹⁰ En relación con este tema, cabe señalar que en términos generales la composición del gasto focalizado según área se ha mantenido relativamente constante durante los últimos años. Esto resalta el conflicto no resuelto respecto a la asignación de responsabilidades entre los actores estatales nacionales involucrados en la lucha frente a la pobreza, pese a que la mayoría absoluta de los proyectos que se propusieron conformar una Autoridad social se limitaron justamente a intentar ordenar esta cuestión.

⁹ El Ministerio de Infraestructura y Vivienda fue eliminado de la estructura del Estado nacional a principios de año. Las partidas correspondientes a este organismo fueron reasignadas al Ministerio de Desarrollo Social y a la Secretaría de Obras Públicas.

¹⁰ Debe indicarse que algunos de estos organismos concentran grandes proporciones del gasto social focalizado. Sin embargo, más allá del porcentaje que corresponde a cada uno, lo que aquí se quiere resaltar es el hecho de que todos ellos tienen alguna responsabilidad en la ejecución de los programas focalizados y la ejecución del gasto correspondiente.

II. La autoridad social en el plano del gobierno central: tarea a mitad de camino

En esta sección se exploran cuatro modalidades mediante las cuales se expresaron los intentos registrados en Argentina de conformar lo que podría denominarse una Autoridad social: a) Planes sociales; b) Consolidación de la oferta programática focalizada; c) Organismos con oferta programática propia focalizada; y d) Instancias formalmente rectoras de la política social en su conjunto.

A. Los planes sociales

En la primera mitad de los años noventa la situación social argentina osciló entre la herencia de la hiperinflación de 1989/90, la mejoría a partir de la puesta en marcha del Plan de Convertibilidad en 1991 y la acentuación de problemas más estructurales que coyunturales, puestos de manifiesto, por ejemplo, en la profunda crisis del mercado laboral. Se trató de una etapa, también, caracterizada por la concentración del poder en el plano del gobierno nacional, el cual tenía todavía capacidad para disciplinar y encauzar las demandas de los gobernadores, actores cada vez más fuertes. En este contexto se inscriben los Planes sociales anunciados en 1993 y 1995, los cuales no sólo difieren en su formulación, sino también por el contexto en que emergieron y la lógica que intentaron expresar. Mientras el primero lanzó una vaga señal gubernamental sobre que “algo” se estaba haciendo en materia social en un entorno de fuerte ajuste fiscal, el segundo se revistió de ropaje tecnocrático intentando concentrar su atención en la oferta focalizada.

1. Plan Social 1993

En la primera etapa del gobierno de Menem y, en particular, desde inicios de los años noventa, los indicadores sociales eran en general favorables, al menos si se los compara con el pasado inmediato: luego de sufrir, durante 1989, el proceso hiperinflacionario, que llevó a que 47.6% de la población se encontrara bajo la línea de pobreza, tal porcentaje comenzó a descender en los años siguientes como consecuencia de la estabilidad económica. Así en 1990 disminuyó a 33.8% y ya en octubre de 1992 alcanzaba a 17.8%. La línea de indigencia presentó igual comportamiento: mientras en 1989 el 16.6% de la población no podía siquiera satisfacer sus necesidades alimentarias debido a sus magros ingresos, ya en 1990 esa tasa había disminuido abruptamente afectando al 6.7% de la población, en tanto que en 1992 alcanzaba al 3.2%¹¹, mostrando así el vínculo entre la evolución de la pobreza y la dinámica del ciclo económico.

La tendencia de la tasa de desempleo presentaba, empero, un comportamiento más complejo: mientras en 1989 alcanzaba a 8.1%, en los dos años siguientes disminuyó, aunque en proporciones mucho menores que la pobreza por ingresos. No obstante, en 1992 comenzó a elevarse el número de desocupados pese a la reactivación económica lograda.

Más allá de los datos referidos, la agenda social aún no incluía estos temas entre sus prioridades. Sensibilizada por los graves problemas económicos de los años anteriores, la población se mostraba más preocupada por el mantenimiento de la estabilidad macroeconómica. Así, el discurso oficial sostenía que la defensa del bienestar de la población pasaba casi exclusivamente por la lucha contra la inflación.

En el contexto de una situación social favorable y más allá del fracaso de algunos programas sociales que se habían diseñado para enfrentar la pobreza (como el “Bono Solidario” o el Programa Solidario “PROSOL”), durante 1993 el gobierno concentró sus esfuerzos en dar los primeros pasos para una reforma constitucional que permitiese la reelección del presidente Menem. Fue por entonces que, a inicios de ese año, se promovió el Plan Social Trienal, que proponía “construir un genuino federalismo social” a través de la descentralización en la ejecución de los programas sociales nacionales, la conformación de una auditoría social con la participación activa de las organizaciones de la comunidad y la racionalización del gasto. Sus acciones, según se enunciaba, serían coordinadas por un Gabinete Social Federal a cargo del Secretario General de la Presidencia e integrado por los Ministros de Salud, Interior y Trabajo. El Plan había sido elaborado por el Ministro del Interior -Gustavo Béliz- y el Ministro de Salud y Acción Social -Julio César Aráoz -, y si bien fue fuertemente apoyado por los actores muy cercanos a la Presidencia, su anuncio despertó resistencias tanto en el partido de gobierno, como en la oposición, especialmente por el Partido Radical que lo visualizaba como una maniobra personalista.

El presupuesto del Plan era de 200 millones de pesos (igual en dólares), con recursos procedentes de partidas asignadas previamente a los Ministerios de Salud, Interior, Trabajo y Educación, a lo que se agregaban recursos de créditos del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.¹² En tanto, su enunciado refería a un amplio espectro de acciones provenientes de distintas áreas de gobierno con muy diferente complejidad e impacto, no sólo dirigidas a la lucha contra la pobreza. Incluía, por ejemplo, acciones para la asistencia materno-infantil; la creación de centros comunitarios; la conformación de polos productivos dirigidos a grupos específicos (jóvenes, aborígenes, discapacitados); la realización de obras de infraestructura y equipamiento a nivel municipal; los programas de mejoramiento de la calidad, la eficiencia y la gestión de la educación; el desarrollo de recursos humanos en el sector salud; un Programa de Reforma y Modernización del Sector Público Provincial. La mayoría de estas acciones ya se estaban

¹¹ Fuente: SIEMPRO, en base a la Onda Octubre para el Gran Buenos Aires, de la Encuesta Permanente de Hogares elaborada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC).

¹² Esta agregación presupuestaria, expresada en las campañas comunicacionales, nunca se expresó a nivel del Presupuesto, donde cada partida siguió estando dispersa en los Ministerios y organismos respectivos del Estado nacional.

llevando a cabo por distintas agencias estatales del nivel central. Bajo el nombre de “Plan Social” entonces se encuadró un gran listado de programas que, a criterio de sus mentores, podían incluirse dentro de la oferta que el Estado nacional llevaba a cabo para enfrentar la problemática social.¹³ Se trataba, en suma, de una mera agregación de intervenciones en marcha o por hacer en un futuro.

Más allá de su presentación y de la estrategia del gobierno para instalarlo en la opinión pública mediante anuncios en los medios masivos de comunicación, el Plan Social se diluyó con el correr de los meses, a la vez que el anunciado Gabinete Social Federal nunca llegó a funcionar. De este modo, no hubo transformaciones en el tratamiento de lo social ni en la institucionalidad pública (en particular de la lucha frente a la pobreza). Quedaría claro, *ex post*, que se había tratado de un anuncio efectista y que el gobierno no estaba verdaderamente preocupado por la agenda social, sino concentrado más bien en potenciar electoralmente los positivos efectos del Plan de Convertibilidad puesto en marcha a partir del segundo año del gobierno de Menem.

2. Plan Social 1995

Hacia mediados de la década, factores exógenos y endógenos movilizaron al gobierno a poner en marcha un nuevo plan social que, en realidad, sólo mostraba alguna nominal relación con el anterior. Mientras se convocaba la Cumbre Mundial sobre el Desarrollo Social, en Argentina se manifestaba preocupación por lo social, pero la principal preocupación política gubernamental se centraba en el tema de la reelección.

La recién creada Secretaría de Desarrollo Social fue la encargada de dinamizar el Plan Social anunciado en 1995, enfatizando el discurso técnico de la profesionalización de la lucha contra la pobreza. En un nuevo escenario político creado por el triunfo de la reforma reeleccionista y con discursos centrados en el combate a la pobreza, este Plan Social sostenía entre sus propósitos la necesidad de un enfoque sistémico superador del criterio que toma en cuenta el monto invertido en el gasto social sólo como único indicador de éxito. Cabe señalar, una vez más, que por entonces ya había aumentado en forma relevante el número de programas y organismos nacionales involucrados en las acciones frente a la pobreza. En su enunciado, este Plan enfatizaba la necesidad de lograr una mayor eficiencia en el gasto público social, a través de una idea de proceso tendiente a establecer bases claras para su asignación, donde una de las claves residía en el manejo tecnocrático de la oferta focalizada.

Al igual que el Plan Social de 1993, también el de 1995 hacía referencia a un Gabinete Social cuyas funciones serían las de discutir, definir y controlar las políticas sociales. Se preveía que estarían todas las áreas con competencia en temas sociales, independientemente de su diferente jerarquía y capacidad de decisión política: el Ministerio de Educación, el Ministerio de Salud, el Ministerio de Trabajo, el Ministerio del Interior, la Secretaría de Desarrollo Social, el Consejo Federal de Agua Potable y Saneamiento, el Banco de la Nación Argentina, el Banco Hipotecario Nacional, la Sindicatura General de la Nación, el Instituto Nacional de Servicios Sociales para Jubilados y Pensionados, la Secretaría de la Función Pública, la Secretaría de la Industria, la Secretaría de Agricultura, la Secretaría de Programación Económica, la Secretaría de Hacienda y el Programa Arraigo. Cabe acotar que no se dictó normativa alguna que creara y pusiera en marcha formalmente el citado Gabinete Social.

El Plan Social de 1995 asumía una visión más compleja del problema de la pobreza, planteando la necesidad de su abordaje integral y a largo plazo. Planteaba que, para una mejor asignación de los recursos, era necesario seguir cinco criterios en el diseño y la ejecución de las políticas sociales: 1) Focalización, 2) Integralidad, 3) Sustentabilidad, 4) Metas y control y 5) Fortalecimiento de la comunidad.

¹³ Llamaba la atención la inclusión dentro del “paquete social” anunciado, la desregulación de las obras sociales. Así, el Gobierno Central amenazaba al actor sindical que, ante el riesgo de un fuerte recorte de su poder, se mostraba más flexible en otras áreas que interesaban al Ejecutivo.

Empero, en su ejecución práctica, el Plan no plasmó estas orientaciones fundamentales, y se limitó a aumentar el número de programas sociales focalizados. El amplio Gabinete Social propuesto (sin marco legal que lo avalara) tampoco logró operar con éxito. Fueron creándose tensas relaciones entre la recién constituida Jefatura de Gabinete,¹⁴ los Ministerios más tradicionales y la Secretaría de Desarrollo Social, entidad ésta que nunca llegó a constituirse como real Autoridad social en su lógica tecnocrática e incluso articuladora, aun cuando ésa era la pretensión de sus responsables. Un punto de inflexión de este intento sería la propuesta de Consolidación de Programas efectuada en 1996 por el Jefe de Gabinete, Rodríguez.

B. Los intentos de consolidación de la oferta programática

Otras fórmulas se ensayaron en Argentina a lo largo de los últimos diez años en torno a la conformación de una Autoridad social. Una de ellas consistió en la propuesta de avanzar en la consolidación de la creciente oferta de programas focalizados en la pobreza, a lo que se suponía permitiría reducir los gastos administrativos facilitando al mismo tiempo que hubiese más recursos para la acción social. Confianza tecnocrática y mirada acotada de coordinación sólo a nivel de programas focalizados constituyeron los ingredientes principales de este intento de cambio en la institucionalidad social, ensayada en las administraciones de Menem y de De la Rúa, pese a que ellas se dieron en contextos sociales y políticos muy diferentes.

1. Propuesta de consolidación programática durante el segundo Gobierno de Menem

La Jefatura de Gabinete llevó a cabo la estrategia de intentar modificar la institucionalidad social a través de la consolidación de toda la oferta de acciones destinadas a enfrentar la pobreza. El intento se dio en medio de crecientes conflictos sobre qué instancia debería manejar los recursos focalizados en los más necesitados.

Para entender el marco político, hay que indicar que la creación de esta instancia no implicó, en la práctica, un reordenamiento de poder en el Ejecutivo. En esa época (1995-1999), el Jefe de Gabinete dependía muy directamente del Presidente. Por ello, su posibilidad para officiar de coordinador e instalar un nuevo modelo de gestión de los asuntos sociales, por ejemplo fijando prioridades y asignando recursos, estaba supeditada a la voluntad y/o capacidad del Presidente para obligar a los miembros del gabinete a emprender acciones claras y coordinadas. En este contexto, debe entenderse la *Primera Propuesta de Consolidación de Programas Sociales*, elaborado por el Jefe de Gabinete, Jorge Rodríguez, en 1996.

Ya se ha indicado que la crisis social había comenzado a agudizarse a partir de la segunda mitad de la década del noventa, acentuando entonces la tendencia del gobierno a poner en marcha programas focalizados, en su mayoría ubicados bajo la órbita de la Secretaría de Desarrollo Social. Basta observar su evolución numérica: en 1996, el Estado nacional contaba con 48 programas sociales destinados a la atención de personas en situación de pobreza y vulnerabilidad social, 14 de

¹⁴ La Jefatura de Gabinete, cuyo responsable debería ejercer como ministro coordinador, fue una de las innovaciones institucionales introducidas en la Reforma Constitucional de 1994, resultado de la negociación entre la coalición gobernante (Justicialismo) y el partido opositor más importante (Radicalismo). Las atribuciones de esa jefatura, establecidas en el artículo 100 de la nueva Constitución Nacional, incluyeron todas aquellas funciones referidas a la administración general de los asuntos del Estado, entre las cuales estaba la coordinación interministerial. Desde su creación y durante la administración de Menem, distintas normas rigieron la organización de la Jefatura de Gabinete. Además, se colocaron bajo la dependencia directa del Jefe de Gabinete varios organismos ligados a lo social: la Comisión Nacional para la Integración de Personas Discapacitadas, la Dirección de Programas de Desarrollo Sustentable y la Coordinación General de Acción Social y Asistencial. Las Secretarías que tuvieron mayor injerencia en el área social fueron la de Equidad Fiscal que, entre sus funciones, se encargaba de la evaluación del gasto social, y la de Control Estratégico, que tenía a su cargo la coordinación interministerial, la cual implicaba el cruce de información producida por los diferentes organismos, además de ser responsable de los espacios destinados a la concertación intragabinete, tales como el Gabinete Social, instancia que se analizará enseguida.

ellos correspondían al área de empleo y desarrollo productivo.¹⁵ Casi una decena de organismos del nivel central se fueron involucrando paulatinamente para llevar adelante esta oferta focalizada, incluyendo los ministerios sectoriales tradicionales, como Educación y Salud. En todos estos años, además, a la múltiple y descoordinada oferta nacional se agregaron el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI), el Programa Social Nutricional (PROSONU) y las Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO), los que pasaron a ser recursos coparticipables a las provincias.¹⁶

Este incremento de programas tornó imperiosa la necesidad de coordinarlos, definir metas y establecer pautas claras para la asignación de los recursos. A su vez, los organismos internacionales de crédito, intentando apuntalar la coordinación de esfuerzos para impedir la atomización programática que de algún modo habían ayudado a promover, comenzaron a insistir en la conformación de una instancia única que articulase al conjunto de los programas.

Coordinar implica, para algunos actores, perder poder, más aun en contextos de baja calidad institucional. Esto lo sabían muy bien los responsables del Estado nacional que participaban de “la política de la política contra la pobreza”. Las tensiones en el gabinete nacional, en particular entre la Jefatura de Gabinete y la Secretaría de Desarrollo Social, se centraban en la decisión de quién ejercería la coordinación de los recursos, en especial los fondos de los Ministerios sectoriales históricamente ligados a una concepción amplia de política social (en especial Educación, Salud y el componente de Seguridad Social a cargo del Ministerio de Trabajo), que tenía a los ministros sectoriales como estrictos guardianes de sus recursos. Dichas pugnas llevaron a una decisión presidencial que intentaba acabar el conflicto. La Jefatura de Gabinete difundió que asumiría la coordinación del conjunto de los programas contra la pobreza.¹⁷ La justificación de tal medida quedó reflejada en un documento oficial de circulación interna, encargado por dicha instancia:

“El Gobierno Argentino está implementando acciones tendientes a la optimización del Gasto Público Social y a hacer más eficiente las políticas sociales. Hasta el presente, dichas políticas se ejecutaron a través de un conjunto de 47 programas nacionales ubicados en distintos Ministerios. La fragmentación institucional y programática, y la dificultad para coordinar acciones y respuestas a nivel local, ha llevado a la necesidad de reestructurar la oferta de programas temáticos, que las contengan y articulen, en la búsqueda de una mayor eficacia en la gestión y ejecución de la política social” (Poder Ejecutivo Nacional, 1996,1).

Como ya había sucedido en otras oportunidades, el diagnóstico gubernamental giraba en torno a la necesidad de mejorar la eficiencia de la oferta programática dirigida a los sectores más desfavorecidos, proponiéndose en consecuencia el mecanismo del reordenamiento presupuestario y administrativo. No se discutía a fondo la problemática social y el tipo de intervención pública requerida para hacerle frente. Acotando el interés a los programas focalizados y refiriéndose a la notoria “dispersión” del aproximadamente medio centenar de programas contra la pobreza existentes por entonces, el Jefe de Gabinete anunció, en agosto de 1996, la decisión de reducirlos a 14, que continuarían siendo administrados –según las áreas previstas en la propuesta–¹⁸ por los Ministerios de Economía, Educación y Trabajo, como también por la Secretaría de Desarrollo Social, el Programa Asistencial Médico Integral (PAMI) y las provincias. Sin embargo, esto fue olvidado rápidamente sin que se reflejase en resignaciones interministeriales específicas y de corto plazo ni, mucho menos, en las pautas presupuestarias del año siguiente.

¹⁵ Como se observa en esta somera caracterización, la novedad fundamental estuvo relacionada con el significativo aumento de aquellos programas destinados a atender los problemas coyunturales de falta de ingreso por problemas en el mercado de trabajo. Pero como señala Golbert (1998), la discontinuidad en esos programas, en particular a través del Ministerio de Trabajo, fue una característica sobresaliente, no obstante que el monto de recursos destinados creció más allá del bajo impacto de los mismos en términos de creación de empleos genuinos y sustentables.

¹⁶ Los datos fueron obtenidos de SIEMPRO, Guías de Programas Sociales Nacionales, para el año respectivo.

¹⁷ En este sentido, no es casual que en 1997 se le hayan atribuido a la Jefatura de Gabinete responsabilidades de coordinación de la gestión y el control de los programas y proyectos sociales con apoyo financiero de organismos internacionales (decreto 434/97).

¹⁸ Las siete áreas temáticas eran: Alimentación, Empleo, Educación, Promoción y Desarrollo Comunitario, Vivienda e Infraestructura, Tercera Edad y Discapacidad.

Cabe rescatar aquí, a modo de llamado de atención que será luego recuperado en las conclusiones, la volatilidad y fragilidad de este tipo de anuncios de cambios en la institucionalidad social. Cuando disminuyó la presión social en busca de respuestas en materia social, la propuesta de transformación institucional quedó clausurada, sin que nadie con recursos estratégicos hablase por ella. Años después, la idea sería reflatada.

2. Propuesta de consolidación de programas durante el gobierno de la Alianza

A medida que avanzaba el año 2000, y en el marco de una profunda recesión económica que se arrastraba desde 1998, la situación social tendió a agravarse. El 30.4% de la población económicamente activa (es decir, 4 104 000 de personas) se encontraba en una situación crítica, sea por desempleo abierto, sea por estar en situación de subempleo. Se habían incorporado 194 000 nuevos desocupados durante la primera parte del gobierno de la Alianza. Asimismo, en el Gran Buenos Aires entre mayo de 1999 y mayo de 2000, los hogares bajo la línea de pobreza aumentaron del 19.1% al 21.1%, mientras que la población en dicha situación aumentó del 27.1% al 29.7%. A esa altura, el nivel de pobreza era el más alto de los últimos nueve años, superando a los indicadores previos a la puesta en marcha del “Plan de Convertibilidad” (SIEMPRO, 2000 y 2001b).

En este contexto, y ya transcurridos cuatro años desde que quedase trunca la experiencia antes descrita, el nuevo presidente De la Rúa también encomendó a su Jefe de Gabinete¹⁹, la elaboración de un proyecto de consolidación de programas sociales, en la búsqueda de una mayor eficiencia del gasto social.

Surgió así la *Segunda Propuesta de Consolidación de Programas Sociales*, que buscaba generar alguna señal, aunque fuera vaga e imprecisa, de preocupación por lo social, en una combinación de las lógicas contable y tecnocrática. Se pretendía responder así a las presiones de los principales actores económicos y los organismos multilaterales de crédito que se enfrentaban por la unificación de los programas focalizados, sin que hubiese actores (dentro y fuera del mismo gobierno) capaces de proponer concepciones complementarias y/o alternativas sobre qué hacer con la institucionalidad social a cargo del gobierno nacional.

La elaboración de la propuesta estuvo a cargo exclusivamente del equipo técnico del Gabinete Social, que operaba bajo la órbita de la Jefatura de Gabinete y que estaba formado por 7 Administradores Gubernamentales²⁰ y 3 Técnicos contratados, todos ellos nucleados alrededor del coordinador del Gabinete Social (que en ese momento era el Director de Asuntos Territoriales). Dicha propuesta estuvo basada en la que se había planteado en 1996 y fue sustentada, a su vez, bajo el mismo diagnóstico: un excesivo número de programas sociales²¹ que generaba un gasto administrativo considerado desproporcionado, y que hacía imposible ejercer una óptima coordinación y conducción de los mismos, creando superposiciones que dificultaban el control y el desarrollo de políticas que fueran transparentes en su operación.²² El resultado de este trabajo se tradujo en que de los 69 programas existentes sobrevivieran 18, distribuidos en 7 áreas temáticas: 1)

¹⁹ En el nuevo Gobierno, la Jefatura de Gabinete simplificó su organigrama. De esta forma, contó durante la primera parte de su gestión con una sola Secretaría (de Coordinación General) de la que dependían cuatro subsecretarías: Coordinación Interministerial, Relaciones Institucionales, Recaudación Presupuestaria y Gestión Pública. Desapareció la Coordinación General de la Asistencia Social y se creó la Comisión de Evaluación del Gasto Social. Las tareas de coordinación interministerial e interjurisdiccional, que durante la gestión anterior habían sido desempeñadas por la Secretaría de Control Estratégico, pasaron a estar a cargo de la Secretaría de Coordinación General.

²⁰ Los Administradores Gubernamentales (AG) expresan uno de los escasos esfuerzos del Estado argentino por constituir un cuerpo de elite, integrado hasta el año 2000 por casi doscientos funcionarios que cumplen diversas tareas de carácter técnico en los distintos organismos estatales (Novaro, 2000).

²¹ En efecto, la oferta programática había crecido en el período 1995-2000, llegando en el año 2000 a contar con alrededor de 70 programas nacionales focalizados.

²² No obstante, la novedad de esta propuesta era la creación de un Fondo Especial para la Atención de Emergencias Sociales, capaz de intervenir a través de un mecanismo de decisión y acción previamente establecido y consensuado.

Alimentación; 2) Capacitación, Empleo y Desarrollo Productivo; 3) Educación; 4) Atención a la Salud; 5) Integración Social y Desarrollo Comunitario; 6) Vivienda e Infraestructura Social y 7) Subsidios al Ingreso.

La muestra de aprendizaje institucional que representó el hecho de basarse en una propuesta anterior quedó, sin embargo, a mitad de camino, por cuanto no se supo interpretar las reales restricciones político-institucionales que habían abortado la idea de la consolidación programática en los años previos. Resuelto el ejercicio técnico, todo se complicó al momento de procesar políticamente la estrategia a fin de producir los cambios organizacionales y presupuestarios correspondientes. Pese a que el documento se entregó al presidente y a los miembros del gabinete, nunca se lo discutió en dicho ámbito. Pero más grave aun, tampoco generó debate en el seno del Gabinete Social existente por entonces.

Pocos meses más tarde, durante los primeros días de octubre, Terragno presentó su renuncia a la Jefatura de Gobierno,²³ y no habiendo actores relevantes que hicieran suya la propuesta de Consolidación de Programas Sociales, ésta se estancó en su fase de proyecto. Ya se había desatado la crisis dentro del gobierno y eso operaba como una “ventana de oportunidad” para la oposición peronista. La misma, a través del liderazgo de los gobernadores provinciales, presionaba al gobierno nacional por una reasignación hacia sus territorios de las partidas destinadas a los programas contra la pobreza. En términos más generales, eso conlleva y expresa una complejidad aún mayor en el inacabado proceso de construcción de una Autoridad social en Argentina, aunque ella tenga la modesta intención de articular los esfuerzos de los programas focalizados.

C. La creación de organismos con responsabilidad programática

1. Trayectoria de la Secretaría de Desarrollo Social²⁴

Hacia mediados de los años noventa, detenido el proceso inflacionario, la economía había crecido a tasas altas entre 1991 y 1994. En ese marco, cabe destacar la creciente importancia que iban adquiriendo en materia social los organismos multilaterales de crédito, sea como promotores de discurso tecnocrático, sea como proveedores de recursos económicos para ciertos programas focalizados. En tal contexto, en 1994 se creó la Secretaría de Desarrollo Social (SDS), para lo cual se dictó un decreto que modificaba la estructura del Ministerio de Salud y Acción Social, pasando parte de sus funciones, funcionarios, presupuesto, etc., a la órbita de la Presidencia de la Nación y con ello se constituyó dicha Secretaría.²⁵ Así se reconocía que la situación social requería esfuerzos mayores, al menos en el plano organizacional. Por entonces, el problema de la falta de coordinación de los esfuerzos dispersos ya se reconocía desde el plano discursivo,²⁶ al igual que la declarada necesidad de ser más eficientes en la asignación de los recursos para el combate a la pobreza.

La SDS cobró visibilidad y un mayor peso dentro del sector público recién un año más tarde desde su creación. Un cambio de autoridades en dicho organismo (asumió Eduardo Amadeo, un experto economista) dinamizó su nuevo papel, más activo y asociado a la búsqueda de solidez técnica. La Secretaría expandió entonces sus tareas y generó un creciente número de programas

²³ En ese marco se dio también la renuncia del Vice-Presidente, Carlos “Chacho” Álvarez. El gobierno comenzaba a acentuar su decisión de priorizar el ajuste fiscal por sobre todas las demás temáticas alternativas.

²⁴ Este punto está basado en Repetto (2002).

²⁵ Cabe aquí hacer notar la ausencia de conflicto explícito ante esta decisión; la falta de reacción de las autoridades del Ministerio de Salud ante la pérdida de un espacio de acción podría responder al fuerte liderazgo del Presidente para imponer sus decisiones que, en este caso, sirvió a los efectos de atemperar cualquier intento de oposición al interior del gabinete nacional.

²⁶ El primer Secretario de Desarrollo Social, Luis Prol, afirmaba: "Además de la tarea de focalización en la pobreza y de coordinación con el resto de las agencias, vamos a asumir un tercer rol. No nos es indiferente el mal funcionamiento de algunos servicios sociales en Argentina. Vamos a denunciar el mal funcionamiento de organizaciones públicas financiadas por el Estado nacional, cuyas políticas tengan que ver con las necesidades de los sectores más humildes y que por razones de burocracia, mala estructuración de sus programas, falta de transparencia, no permitan que estos recursos lleguen a la gente que los necesita y los paga (Prol, 1994, p. 84).

focalizados, que ya en 1996 sumaban veintiséis, cubriendo distintas áreas. No obstante, esta mayor diversidad de líneas de acción mostraba una marcada disparidad en cuanto a sus modos de implementación y potencialidades para generar círculos virtuosos. Además, los recursos realmente disponibles por este organismo no superaron, por lo general, los 400 millones de pesos (igual monto en dólares), cifra cercana al 10% del gasto social focalizado y, por supuesto, muy poco relevante cuando se observa el conjunto del gasto social.

La oferta programática propia de la SDS se expandió y consolidó como consecuencia del fracaso de quienes promovían que este organismo funcionara como “la Autoridad social” en Argentina, cumpliendo tareas de coordinación y rectoría sobre el conjunto de la política social. Dentro del organismo, comenzó a generarse tensión entre programas más asistenciales y aquellos relacionados con la promoción (sin que se lograra resolver a favor de la segunda modalidad aun en un contexto donde las emergencias todavía no eran de magnitud considerable). Otro problema relevante derivó de que el aumento constante de programas sociales focalizados bajo su órbita no dio paso a la conformación de una política articulada, quedando más bien como un conjunto de acciones aisladas, que no tenían la posibilidad de impactar en aquellos aspectos de la situación social. Los programas de la Secretaría funcionaban como “compartimentos estancos”. Incluso, en muchos casos, no había una clara diferenciación de tareas entre los mismos, por ejemplo en lo que refiere a la población-objetivo a atender.

Un factor explicativo puede ser el limitado poder político que logró acumular el Secretario y su equipo. Si bien lograron resistir los apremios durante un tiempo, se fueron acentuando las presiones por utilizar este organismo con fines puramente electorales, lo que obviamente contribuyó a desactivar lo que pudiera haberse construido de racionalidad técnico-burocrática.

En este sentido, uno de los objetivos centrales del estilo de gestión que proclamaban las autoridades de la SDS durante la dirección Amadeo estaba relacionado con el fortalecimiento de las capacidades administrativas del organismo, a partir del correcto argumento de que si no se profesionalizaba la lucha contra la pobreza, tales acciones estarían desde un inicio condenadas al fracaso. Tomando en cuenta las restricciones normativas (que habían “congelado” las vacantes en el sector público) e ideológicas, que por entonces impedían la conformación de equipos técnicos con personal que pudiera hacer una carrera permanente de servicio civil,²⁷ se optó por crear una “burocracia paralela” basada en la contratación de un número importante de profesionales bien remunerados y cuyo crecimiento siguió el ritmo de la expansión de los programas, quedando así muy desvalorizados los recursos humanos que provenían del Ministerio de Salud.²⁸ A esto se sumó la participación cada vez más activa de consultores, que desde afuera del aparato estatal realizaban estudios puntuales. Una y otra medida (contratación de técnicos y auge de las consultorías) fueron promovidos, avalados y, en gran parte, financiados por los organismos internacionales de crédito, que aportaban a su vez importantes recursos para las intervenciones programáticas, sin preocuparse por entonces de las externalidades negativas generadas por este tipo de ofertas gubernamentales.

Un programa clave en esta estrategia resultó ser el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), instancia que al contar con importante financiamiento del Banco Mundial emergió como el núcleo técnico por excelencia de la SDS, al mismo tiempo que aspiraba a ejercer un rol activo en las otras áreas sociales del Estado nacional. Al mismo tiempo, en lo discursivo se propuso fortalecer las capacidades de las áreas sociales provinciales, conformando agencias en un número importante de jurisdicciones subnacionales. El

²⁷ Cuando luego se concursaron algunos cargos de alto nivel, personal técnico cercano a Amadeo logró incorporarse a la estructura permanente de la Secretaría.

²⁸ Uno de los problemas fundamentales ligado a esta tendencia hacia la conformación de “burocracias paralelas” tiene que ver con la diferenciación de salarios entre las distintas áreas que conformaban la operatoria de la Secretaría. La explicación que se da de este fenómeno tiene que ver con las prioridades que indican las fuentes de financiamiento en cada caso puntual. No obstante ello, lo cierto es que resquemores y desconfianzas dan como resultado prácticas no cooperativas entre ambos sectores del personal administrativo y técnico.

resultado no fue satisfactorio, aun cuando se registraron avances en comparación a otras áreas sociales. Además de las razones políticas que explican las dificultades para que el SIEMPRO incidiera realmente en la gestión de las acciones focalizadas, tanto a nivel del Estado nacional como en la relación de éste con las provincias, cabe hacer notar las limitaciones técnicas, factor en el cual residiría su supuesta fortaleza.

Cuando se observa el papel que este organismo desempeñó en la evaluación de los programas ligados a enfrentar la pobreza en la segunda mitad de los años noventa, emerge que el número de estudios realizados fue muy bajo, a la vez que los mismos sirvieron más al objetivo de cumplir con los planes de acción acordados con las instancias financiadoras que para ajustar o mejorar el desempeño del programa en cuestión. Por otro lado, la propuesta de monitoreo de programas se perdió en elaboraciones de diseño poco operativas, por lo cual era muy difícil aumentar la eficacia en la toma de decisiones a partir de este tipo de instrumentos. Asimismo, mientras los análisis más estratégicos se concentraron en la problemática social sin abordar los serios problemas de gestión que ya aquejaban a la política frente a la pobreza, las propuestas de capacitación resultaron ser un modelo cerrado en vez de una estructura abierta, acorde a las reales necesidades del resto de los programas nacionales y/o las áreas sociales provinciales y municipales. El ejemplo del SIEMPRO²⁹ sirve para cuestionar el grado de capacidad técnica que logró la SDS en los primeros años de funcionamiento, no obstante lo cual debe recalarse que el discurso racionalizador constituyó un hito importante de cambio frente a los antecedentes previos de las políticas frente a la pobreza.

A medida que el juego político nacional se encaminaba hacia las elecciones presidenciales, el tablero de actores de las acciones contra la pobreza en el plano nacional sufrió cambios de importancia. Como manera de fortalecer sus aspiraciones presidenciales, se designó a Ortega, ex Gobernador de Tucuman, como Secretario de Desarrollo Social, en reemplazo de Amadeo.³⁰ Mientras el nuevo responsable del organismo se dedicó a recorrer al país en el doble juego de brindar asistencia social directa y aumentar su capital político para una potencial interna partidaria, algunos de quienes lo secundaron se esforzaron por mantener ciertos componentes de gestión racional en la instrumentación de los programas.

Luego de un año al frente de la Secretaría y fracasado en su intento de representar a su partido político en la pugna electoral, Ortega fue sustituido en la SDS por Figueroa, un ex senador sin experiencia alguna en materia social y con poca influencia política. Con su llegada al organismo, se abandonó toda pretensión técnica, óptandose por las intervenciones de corte puramente asistencial, reforzando las prácticas clientelares tradicionales en las acciones sociales. Asimismo, la Secretaría fue afectada por una fuerte restricción presupuestaria.

A finales de 1999, asumido el nuevo gobierno encabezado por De la Rúa, la SDS pasó a formar parte del recientemente creado Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente.³¹ Pero sería otro ministerio creado con posterioridad el que tomaría la posta de intentar conformarse en el primero entre sus pares dentro del área social.

²⁹ La trayectoria de este organismo en los años posteriores muestra que algunos de los problemas detectados para su primera etapa de funcionamiento no fueron plenamente solucionados *a posteriori*. Durante el gobierno de la Alianza, el mismo operó dentro del Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (en manos del Frente País Solidario (FREPASO)) bajo la órbita de la Secretaría de la Tercera Edad y Acción Social (a cargo de un funcionario del Partido Radical), lo cual trajo como consecuencia que el SIEMPRO se viese afectado por las disputas políticas interpartidarias. Asimismo, y aun cuando entre el año 2000 y 2001 se mejoraron los procedimientos de asignación de los recursos y se repensó el modo de fortalecer las capacidades a dejar instaladas en el nivel central y subnacional, este programa no tuvo la fuerza política suficiente como para constituirse en protagonista en términos de la construcción de una Autoridad Social. Recién en el año 2002 pasó a depender del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, con lo cual se ubicó en un espacio propicio para desarrollar todo su potencial técnico, posibilidad aún no concretada.

³⁰ Éste pasó a ocupar el cargo de Secretario de Estado en el sector destinado a luchar contra el narcotráfico, lo cual indica que el cambio no se debió a una mala evaluación del desempeño de Amadeo en el área de Desarrollo Social.

³¹ En lo que sigue y a efectos prácticos, este Ministerio será nombrado como Ministerio de Desarrollo Social, toda vez que sus funciones en el tema de medio ambiente no constituyen un aspecto sustantivo de la discusión sobre la Autoridad social en Argentina.

2. La corta vida del Ministerio de Seguridad Social

A finales de octubre del año 2001, por medio del Decreto 1366/01,³² el Poder Ejecutivo modificó la Ley de Ministerios y creó el Ministerio de Seguridad Social, que pasaría a ser ocupado por Bullrich, hasta entonces ministra de Trabajo. En ese contexto y en lo que resultó una situación muy confusa *a posteriori*, se mantuvo a Sartor en el cargo de ministro de Desarrollo Social, el cual había asumido cinco días antes.

Cabe reconstruir brevemente la historia político-institucional de los meses que precedieron a la creación de este organismo, así podrían encontrarse las claves de lo sucedido en los últimos años con la institucionalidad de la política social argentina. Durante el año 2001, los cambios en el escenario político se sucedieron en forma vertiginosa: la Ministra de Desarrollo Social, Fernández Meijide, que había estado al frente de la cartera desde la asunción de De la Rúa, debió abandonarla en marzo de dicho año. En su lugar asumió Makón, un economista hasta entonces ocupado en un Plan de Modernización del Estado, quien a los pocos días renunció.³³ De esta forma, el Ministerio de Desarrollo Social se mantuvo acéfalo hasta mayo, cuando asumió Juan Pablo Cafiero.

En este escenario, y ante el fracaso de la Propuesta de Consolidación de Programas Sociales elaborada por Terragno y dejada de lado por el nuevo Jefe de Gabinete, emergió como “la propuesta social” del gobierno nacional el proyecto de constituir una Agencia Social. Se trataba de una propuesta vaga, sin contenido claro y tendiente más bien a propagar la idea de que se estaba haciendo algo en materia de institucionalidad social (dando a entender que estos cambios podrían tener algún efecto sobre la oferta de bienes y servicios ligados a las necesidades de la población). A partir de la ambigüedad de qué quería decirse con lo de “Agencia Social”, distintos sectores del aparato estatal central se lanzaron a la desesperada carrera de ofrecer la propuesta más atractiva, en lo que representó un claro ejemplo de cómo en muchas oportunidades los actores políticos y técnicos operan guiados por la lógica de la sobrevivencia, en este caso exacerbada por el rápido desmoronamiento del gobierno de la Alianza.³⁴

³² El Decreto, con fecha del 26 de octubre, fue publicado en el Boletín Oficial, el día 31/10/2001.

³³ Junto con el ministro de Desarrollo Social y Medio Ambiente, también presentaron su renuncia el ministro del Interior y el ministro de Educación.

³⁴ Esta idea le había sido planteada al Presidente de forma muy general e imprecisa por el ex Vice-Presidente Carlos Álvarez meses después de su renuncia. Sin embargo, el tema no fue asumido por los Ministerios vinculados a las áreas sociales ni por el responsable de la Jefatura de Gabinete y más bien se lo mantuvo débilmente en la agenda como un intento de retener al FREPASO en el gobierno. Observemos muy brevemente cómo se sucedieron las propuestas. Recién en los últimos días de su gestión, Fernández Meijide intentó avanzar en una conceptualización en torno a la Agencia Social, a través de un documento de trabajo elaborado en febrero/marzo de 2001. En el mismo se proponían bases para la creación de una Agencia Social con una perspectiva de Desarrollo Humano Sustentable (AS/DHS), cuyo objetivo consistía en promover la inclusión social mediante estrategias innovadoras que recuperasen las experiencias y capacidades acumuladas, tanto dentro del Estado como de la sociedad civil. El sucesor de la ministra, Makón, también planteó la necesidad de unificar el gasto de los programas sociales nucleándolos bajo una sola instancia, difiriendo su implementación para 2002. Ante el rápido alejamiento de Makón, el flamante Ministro Cafiero continuó difusamente con esta línea discursiva planteando la reestructuración del Ministerio y retomando el tema de la Agencia Social, sin que nada del documento anterior fuese recogido en su propuesta, en tanto el nuevo equipo político-técnico del FREPASO, que controlaba el organismo, prefirió la estrategia de “empezar de nuevo”. En cuanto a la definición de qué se entendía por Agencia Social, en esta versión se acentuó la necesidad de crear una nueva institución: se trataría de un organismo descentralizado, creado en primera instancia por decreto, cuya función principal sería la gestión de programas, por lo que de esta manera el Ministerio de Desarrollo Social se transformaría en una estructura flexible y dinámica. Este intento tampoco prosperó. Quedaba claro que no sería el Ministerio de Desarrollo Social el ámbito propicio para proponer cambios en la institucionalidad social que inevitablemente lo deberían afectar.

Por su lado, también la Jefatura de Gabinete elaboró borradores de trabajo centrados en una definición de la Agencia Social como un nuevo organismo encargado de fijar la orientación de la política social. Se tiene registro, al menos, de dos documentos. El primero, elaborado por la Subsecretaría de Coordinación Ministerial fue contemporáneo al elaborado en primer término por el Ministerio de Desarrollo Social (marzo 2001), y en sus lineamientos se proponía la creación de una Agencia de Desarrollo Social dependiente de la Jefatura de Gabinete, la cual desactivaría todos los programas focalizados vigentes, implementando en su reemplazo, prestaciones directas en dinero. Dicha prestación implicaría la cobertura de tres grandes grupos etarios: **Mayores** por medio de jubilaciones, pensiones y la extensión del beneficio universal, **Adultos** por medio de la creación de un subsidio para desocupados jefes de hogar con hijos menores a cargo, y **Niños** por medio de la extensión de las asignaciones familiares al sector informal. Para ello proponía la creación de un nuevo sistema de identificación de beneficiarios (Sistema de Identificación Social -SIS) que sería administrado por la Nación, en tanto que el resto de los actores (provincias, municipios, ONG) colaborarían en la provisión y actualización de los datos.

A mediados de octubre de 2001, las disputas políticas se reproducían sin cesar y ya el FREPASO había perdido su lugar al frente del Ministerio, a raíz de la renuncia de Cafiero y su reemplazo por el radical Sartor. Mientras se tornaba evidente la falta de ideas claras respecto a cómo enfrentar la situación social, ésta se seguía agravando. Datos de mayo de 2001 mostraban para el Gran Buenos Aires un marcado aumento de la pobreza por ingresos, tanto a nivel de hogares como de población. En el último año el porcentaje de hogares en dicha situación había ascendido del 21.1% al 23.5%, mientras que el porcentaje de población en pobreza por ingreso creció de 29.7% al 32.7%. Este escenario está expresando, a su vez, el deterioro de la situación laboral, y en la misma región (Gran Buenos Aires) se perdieron 50 000 puestos de trabajo en un año, y aunque disminuyó levemente la subocupación, la misma siguió registrando niveles muy altos. Se puede agregar, además, que en dicho lapso bajaron los ingresos laborales promedio (SIEMPRO, 2001a).

Momento de regresar a observar lo que sucedió con el nuevo Ministerio de Seguridad Social. El decreto que le dio origen justificó su creación refiriendo discursivamente la necesidad de transformar el actual modelo de política social focalizada, en una estrategia abarcadora de todos los sectores que se encontraban excluidos de los alcances de la política de seguridad social, mediante la simplificación del entramado de programas y sus gastos administrativos, mejorando la capacidad de coordinación y concentrando el gasto (Decreto N° 1366/01, “Considerandos”). Entre sus competencias, quedaba todo lo inherente a la seguridad, promoción y asistencia sociales, y la protección de la familia. Entre los puntos más destacados que estableció el Art. 7° del mencionado decreto, el nuevo organismo debía: a) constituir un Pacto Federal Social con las provincias y la ciudad de Buenos Aires a fin de fijar pautas y dotar de racionalidad al gasto social; b) administrar la Base Única de Beneficiarios de la seguridad social y planes sociales; c) promover la unificación de manera progresiva de los planes sociales; d) entender en la armonización con el sistema integrado de jubilaciones y pensiones con los regímenes previsionales provinciales, municipales y de profesionales; e) entender en la formulación y ejecución de los sistemas de prestaciones y subsidios de desempleo; f) entender en la elaboración, dirección y fiscalización de los regímenes relacionados con el menor, la ancianidad y otros sectores de la comunidad que se encuentran en estado de necesidad; g) entender en la elaboración, dirección y fiscalización de los regímenes relacionados con la seguridad y promoción social; h) entender en las acciones de promoción, protección y desarrollo de la familia; i) entender en la elaboración, ejecución y fiscalización de programas y regímenes integrados de seguridad social, higiene, salubridad y seguridad del trabajo, vejez, invalidez, muerte, cargas de familia y otras contingencias de carácter social, así como en la supervisión de los organismos correspondientes salvo en lo inherente a los de competencia del Ministerio de Salud.

De esta manera, el nuevo Ministerio de Seguridad Social implicaba, desde la letra, asumir funciones ligadas a Desarrollo Social y a Trabajo. Se presumía que la nueva estructura tendría dos Secretarías, una de Seguridad Social y, a dicho nivel, la tan discutida Agencia Social. Mientras en el caso de la primera quedaba claro que tendría a su cargo un nuevo y macro programa social, la confusión rodeaba el punto respecto a qué haría finalmente dicha Agencia. El objetivo que Bullrich comenzó a plantear desde su asunción como ministro de la flamante cartera -aún sin estructura aprobada- se dirigía a ejecutar lo que ella denominaba “una política social revolucionaria”, para lo cual se proponía la unificación de los programas sociales por medio del manejo de la ANSES, el

Paradójicamente, tratándose de una propuesta conformada al interior de la Jefatura de Gabinete, la instancia del Gabinete Social no era contemplada en la misma. La segunda propuesta de la Jefatura de Gabinete (elaborada por la vicejefatura) se presentó como una variante reducida de la anterior, al contemplar la creación de una Agencia Social encargada de diseñar y monitorear las prestaciones directas de dinero dirigidas a dos grupos etarios: **Niños** de hogares pobres y **Ancianos** mayores de 70 años sin cobertura previsional y sin ingresos. Se preveía que el Ministerio de Trabajo quedaría como único organismo dirigido a la capacitación y mejora de la empleabilidad de los desocupados. En el documento que da soporte a esta propuesta, se hace referencia a la eliminación de gran cantidad de programas (entre ellos los alimentarios), con excepción de algunos focalizados (poblaciones específicas y emergencias) que serían gestionados por un Banco Social, creado para tal fin. No se preveían espacios de participación efectiva, haciéndose sólo referencia a acuerdos entre Nación y Provincia para la transferencia de los programas de infraestructura escolar.

Ministerio de Desarrollo Social y la Secretaría de Promoción de Empleo, organismos que “convergerían” bajo su cartera, al tiempo que manejaría un presupuesto superior a los 20 mil millones de pesos anuales.³⁵

Al tiempo que la ministra esgrimía su discurso, las relaciones con sus colegas de las carteras mencionadas se tornaban cada vez más tensas. Los otros ministros hacían público su malestar por las declaraciones de Bullrich y no se mostraban muy dispuestos a colaborar en la reasignación de funciones y fondos desde sus respectivos ministerios hacia el flamante organismo. En el caso específico de Desarrollo Social, esta reestructuración ubicaba a su responsable en un rol desdibujado conduciendo un ministerio que, según Bullrich, sólo contaría con un presupuesto de 80 millones de pesos anuales destinado a las emergencias sociales, lo que acontecía al ir traspasando los demás programas sociales a la órbita del nuevo ministerio. Se exacerbó, en fin, el conflicto intereses al interior del gabinete nacional.

Con este escenario como marco, el propio De la Rúa anunció, durante los primeros días de noviembre, el lanzamiento de un nuevo macro-plan social, por medio de la implementación del Sistema Integrado de Protección a la Familia (SIPROF), el cual, según el Decreto de Necesidad y Urgencia que lo creó, plasmaba el interés por concentrar la asistencia a la familia en aquellos componentes que se evidenciaban esenciales, como así también, ampliar la cobertura a todos los grupos familiares, más allá de que éstos tuvieran o no una relación formal de trabajo (Decreto N° 1382/01, “Considerando”. Se preveía, que la implementación del Plan implicaría un costo de 2 600 millones para el año 2002. Además no implicaba recursos económicos extras sino que generaba ahorros al fisco, lo que fue suficiente para que el ministro de Economía, lo apoyara abiertamente.

No obstante, días más tarde, reflejando la lucha de intereses que continuaba en el interior del gobierno, el Poder Ejecutivo redactó un decreto modificatorio que le restó competencias al Ministerio de Seguridad Social (1454/01), ligadas directamente con Desarrollo Social y Trabajo, aunque ratificó el SIPROF.³⁶ El conflicto entre los ministros lejos estuvo de disminuir y, finalmente, luego de dos semanas en el cargo, Bullrich presentó la renuncia, justificándola en su disconformidad con la decisión del Poder Ejecutivo de mantener “dos estructuras paralelas” (los ministerios de Seguridad Social y Desarrollo Social). Se trataba de una reacción asociada públicamente a la decisión presidencial de no aceptar el traspaso hacia la nueva estructura de los fondos de los programas sociales que operaban en el Ministerio de Desarrollo Social.

A pocas semanas de este episodio, el mismo perdió volumen a causa de la profundización de la crisis social y política que llevó a la renuncia del presidente De la Rúa. Una vez más la dinámica macro afectaba de raíz cualquier intento de transformar la institucionalidad de la política social argentina.

D. Instancias rectoras sin gestión directa de programas

Una cuarta fórmula asociada a promover algún tipo de Autoridad social que se ensayó en Argentina tiene que ver con la creación de instancias que sin tener a su cargo la gestión concreta de servicios y programas sociales, tuviesen algún grado de responsabilidad sobre los mismos. Esta modalidad se corresponde con las experiencias del Gabinete Social (creado durante la etapa final de

³⁵ Este presupuesto anual se elevaba a esa cifra debido a que la ANSES (Administración Nacional de Seguridad Social) controla aproximadamente 17 000 millones de pesos anuales de jubilaciones y pensiones, y 1700 millones de asignaciones familiares. Sumado a esto, estarían los recursos de las pensiones no contributivas (800 millones), que administraba Desarrollo Social y aquellos provenientes de programas sociales de los demás ministerios (500 millones aproximadamente).

³⁶ En el plano de los actores sociales, el SIPROF contó con la fuerte resistencia de los sindicatos, que basaban su argumento en el correcto planteo de que el nuevo programa afectaba los recursos de una parte importante de la población con ingresos medios, en general sindicalizada.

Menem y que se mantuvo en la breve gestión De la Rúa) y el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (inaugurado en 2002, con el gobierno de Duhalde).

En ambos casos se trató de construcciones institucionales con un marcado acento discursivo en la lógica articuladora, incluyendo en su conformación a los máximos responsables de las áreas que componen habitualmente la concepción sectorial de la política social. Incluso hubo avances formales hacia una lógica política, intentando equiparar la fuerza del área social a la del ámbito económico dentro del Estado, toda vez que los Ministros o representantes de Economía pasaron a formar parte de la composición de estas instancias. Sin embargo, cuando se observa su dinámica y resultados, lo que se registra más bien es un predominio de las lógicas contable y tecnocrática, que limitan sus objetivos a tornar más eficiente los recursos focalizados. Vale observar en detalle la cuestión.

1. El Gabinete Social: su deslucida historia durante dos gobiernos

El Gabinete Social (GS) se conformó desde un inicio, en 1997, para operar dentro de la Jefatura de Gabinete, cuyo titular fue designado como presidente de dicha instancia. Lo conformaban los ministros de Trabajo y Seguridad Social; Economía y Obras y Servicios Públicos; Cultura y Educación; Salud y Acción Social; Interior; el Secretario de Desarrollo Social y el Presidente de la Comisión de Tierras Fiscales Nacionales (Programa Arraigo). Sus objetivos, especificados en el artículo 4° del Decreto, eran: “El Gabinete Social tendrá como objetivos decidir acerca de la formulación de las políticas y planes sociales del Poder Ejecutivo Nacional, definir prioridades para la asignación de recursos presupuestarios y establecer mecanismos de coordinación, información y control de la aplicación de sus propios fondos y de los recursos transferidos a las provincias y municipalidades, para el logro de los objetivos fijados”.

Para el cumplimiento de tales objetivos se establecieron como funciones del GS, las siguientes: a) entender en la formulación del presupuesto vinculado a los programas sociales; b) definir grupos, poblaciones y problemas prioritarios; c) establecer los organismos responsables de la ejecución de los programas; d) agrupar los programas según su finalidad en planes sociales nacionales; e) elaborar criterios comunes para el trabajo de los responsables de los programas; f) diseñar un mecanismo de articulación entre los programas; g) controlar que el resultado de la asignación de los recursos cumpla con las metas fijadas; h) efectuar análisis y estudios de instrumentos para la atención de los temas sociales; i) encomendar la realización de evaluaciones técnicas y auditorías de los programas; j) contribuir a la planificación de la difusión de las políticas y planes sociales y sus resultados; k) fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los Provinciales y Municipales; l) conducir y participar en las negociaciones destinadas a la obtención de financiamiento externo para los programas.

Por lo tanto, cabe hablar de cuatro tipos de funciones inherentes al GS: 1) de ejecución o de decisión, 2) técnicas, 3) monitoreo y control y 4) coordinación. Para cumplir con ellas se previó la creación de una instancia con un perfil más ejecutor, la “Unidad Nacional de Coordinación de Políticas y Planes Sociales” (UNCPSS). Esta Unidad se integraría por los coordinadores de los planes sociales, designados por las distintas áreas, y sería coordinada por el Secretario Ejecutivo del GS. En tal sentido, el decreto dispuso que el Secretario de Desarrollo Social ocuparía ese lugar.

Las tareas de esta Unidad eran de orden técnico e implicaban elaborar insumos para la toma de decisión de los ministros: proposición de políticas y lineamientos para la ejecución del gasto de los programas, la formulación de criterios de agrupación de los mismos, la elaboración de dictámenes sobre las propuestas de nuevos programas sociales, entre otras. Asimismo, la Unidad debía realizar un informe trimestral, coincidente con el informe presupuestario de la Secretaría de Hacienda y efectuar el monitoreo de los resultados de los planes sociales nacionales, que debían elevarse al GS. Para ello, el mismo decreto estableció que la Unidad fuera asistida por dos instancias externas: la Dirección Nacional de Programación del Gasto Social, dependiente de la

Secretaría de Programación Económica del Ministerio de Economía y el Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO), dependiente de la SDS. Finalmente, el decreto obligaba a los organismos de la Administración Pública Nacional, centralizada y descentralizada, a proveer información a la UNCPPS, para constituir una base de datos permanentemente actualizada sobre los planes sociales, que se localizaría en la Jefatura de Gabinete.

A pesar de la magnitud y calidad de sus funciones, el GS no contó con base política de sustentación (formal e informal) ni con recursos propios de importancia. En términos presupuestarios, se financiaba con fondos de la Jefatura de Gabinete y, además, durante los dos primeros años no contó con personal técnico calificado.³⁷ La falta de recursos económicos y administrativos del GS expresaba, a la vez, su escasa fuerza política, derivada de las posiciones en conflicto a su interior que acotaban los temas de discusión y vaciaban de contenido cualquier decisión formal que se pudiese tomar.

La dinámica de funcionamiento denotaba también los intereses en disputa. Si bien durante la etapa final de la gestión de Menem las reuniones del GS se efectuaban semanalmente, en general con la presencia de todos los ministros miembros (quienes iban acompañados por los técnicos a cargo de los programas sociales), la escasa voluntad de coordinación de los participantes y el bajo perfil del Jefe de Gabinete convirtieron a estas reuniones en encuentros informativos. Se anuló así por completo el debate político sobre el conjunto de la política social y sus implicancias correspondientes a nivel de distribución del gasto público. Pero tampoco se lograron acordar acciones efectivas de articulación o supresión de programas³⁸ relacionados con la pobreza. Influyó para ello el conflicto de intereses, ya referido, entre el Jefe de Gabinete y el Secretario de Desarrollo Social.

En torno al mismo, cabe acotar que en el funcionamiento de la Unidad Nacional de Coordinación de Programas y Planes Sociales (UNCPPS),³⁹ no se cumplió el artículo del decreto de creación del GS, que establecía que la Secretaría Ejecutiva debía estar a cargo del Secretario de Desarrollo Social. Lo mismo sucedió con la asistencia técnica que el SIEMPRO, dependiente de la SDS, debía brindar al GS. Fue en este marco que a los seis meses de creado el GS, un nuevo Decreto (el N° 925/97) dispuso que la Secretaría Ejecutiva sería ocupada por aquella persona que el Jefe de Gabinete decidiera, quedando así la coordinación exclusivamente en manos de la Jefatura de Asesores de la Jefatura de Gabinete.⁴⁰

Durante 1998 y parte de 1999, el GS se reunió en el interior del país, lo cual permitía que los ministros nacionales mantuvieran reuniones con sus pares locales. La dinámica de estos encuentros hacía que los ministros provinciales informasen acerca del desarrollo de sus propios programas, sin que se avanzara concretamente en la articulación entre la oferta nacional (desde las distintas áreas) y la oferta provincial (en caso que la hubiere).

En suma, durante los dos primeros años de su funcionamiento (que coincidieron con el final del gobierno de Menem), el GS no tuvo la fuerza necesaria para llevar adelante las principales funciones que le asignaba la norma, limitándose más bien a promover el intercambio de información y algún grado de coordinación operativa (cfr. Subsecretaría de Políticas Sociales, SDS,

³⁷ Recién a principios de 1998 se traspasó desde la Sindicatura General de la Nación a un especialista, a quien se le encomendó la creación de la base de datos sobre los programas sociales, prevista en el mismo Decreto N° 108/97. Junto a él trabajaron dos administradores en programas también, financiados por la SIGEN, y un grupo de administradores gubernamentales –asignados a Jefatura de Gabinete– que junto a 4 consultores contratados realizaban informes con los datos recabados.

³⁸ Tareas que eran de exclusiva responsabilidad del Gabinete Social.

³⁹ Dicha Unidad se reunía con periodicidad mensual. Concurrían a ellas los delegados ministeriales que, en la mayoría de los casos, tenían rango de secretarios de Estado. La agenda se centraba en cuestiones técnicas, tales como la apertura del gasto de los programas, aspectos ligados a la focalización, calidad de las prestaciones, etc. Esta Unidad debía, entre otras tareas, recabar información sobre el desarrollo de los programas y realizar informes trimestrales para el Gabinete Social, lo que tampoco se concretó.

⁴⁰ También las disputas entre ambos actores se expresaron en el monitoreo de los créditos internacionales. En ocasiones, durante esos años, los equipos técnicos del BM y del BID debieron funcionar como mediadores en los enfrentamientos de estas dos instancias.

1998, p. 240). Además de que no logró incidir respecto al volumen total del gasto social ni en las transformaciones institucionales que debían llevarse a cabo en los distintos sectores de la política social, esta instancia nada pudo hacer para frenar la tendencia expansiva de los programas focalizados: en 1997, se elevaron a 53, creciendo el área de vivienda y aquellos ejecutados desde la Secretaría de Desarrollo Social, a la vez que empleo y desarrollo productivo contaba con 15 programas; para 1998, había 55 programas sociales, 18 en empleo y desarrollo productivo; y en 1999 llegaron a 70, con 30 en la temática de empleo y desarrollo productivo.

2. Accionar del Gabinete Social durante la gestión De la Rúa (2000-2001)

En diciembre de 1999 asumió el nuevo gobierno, resultado de una alianza integrada por el tradicional Partido Radical y el FREPASO, una agrupación de centro-izquierda sin experiencia ejecutiva, con un discurso centrado en la lucha contra la corrupción. Se trataba de una prueba de fuego para la clase política argentina, con muy poca experiencia de trabajo en términos de coaliciones de gobierno. Y si esto era así en el plano general de los asuntos públicos, mucho más lo sería en el campo de la política social, donde los principales cargos los ocupaban no sólo figuras importantes de los socios electorales, sino también algunos independientes con peso propio.

En sus primeras acciones el nuevo gobierno no mostró un interés real por el Gabinete Social. Incluso, al derogar diversas normas que comprometían el funcionamiento del nuevo gobierno, se estuvo a punto de anular el decreto que lo había creado pocos años antes. El escaso interés prestado a esta materia por los responsables de las áreas sociales, así como por el Jefe de Gabinete y el Presidente, hicieron que el GS no funcionase durante los meses iniciales,⁴¹ por lo que hubo que esperar casi medio año para que se efectuase la primera reunión de esta instancia en el nuevo gobierno. En ella, el Jefe de Gabinete, Terragno, anunció una misión encomendada por el Presidente, la cual se componía de dos grandes tareas: la confección de un Registro Único de Beneficiarios de Programas Sociales⁴² y la Propuesta de Consolidación de los Programas Sociales. En líneas generales, podría afirmarse que las diferencias de perspectivas y los conflictos de intereses que existían desde el inicio de la gestión entre la Jefatura de Gabinete y los Ministerios del área social, tendrían fuertes impactos en términos de la dinámica, agenda y capacidad resolutoria del GS en el nuevo gobierno.

En lo que refiere a aspectos operativos, el Jefe de Gabinete, despreocupado de los asuntos sociales, designó al Secretario y al Subsecretario de Coordinación Interministerial como responsables ejecutivos del mismo. No obstante, quienes efectivamente coordinaron en la práctica desde la Jefatura de Gabinete las reuniones fueron el Subsecretario de la Gestión Pública y el Director de Asuntos Territoriales. A las reuniones semanales del GS, a diferencia de lo que sucedía en la gestión anterior, no concurrían los ministros sino niveles políticos inferiores y los técnicos representantes de los sectores de Desarrollo Social,⁴³ Trabajo, Vivienda, Interior, Salud y también de la Unidad de Modernización del Estado, que entonces funcionaba en la órbita de la Vice-Presidencia. A su vez, también asistían representantes del Ministerio de Economía, quienes en la práctica operaban como observadores atentos a ejercer su capacidad de veto en caso que las

⁴¹ Prueba de ello es que el artículo que estableció la composición del Gabinete Social no fue reformulado, si bien la creación de dos nuevos Ministerios (Desarrollo Social y Medio Ambiente e Infraestructura) lo exigían.

⁴² En rigor a la verdad, el proyecto de un Registro Único de Beneficiarios fue planteado en marzo de 1998 durante la gestión de Menem. Durante la gestión de Terragno, dicho padrón fue elaborado (tipo "fotografía" y no como "proceso") por los técnicos del Sistema Integrado Nacional Tributario y Social (SINTyS), programa que funcionaba desde 1998 en la Jefatura de Gabinete y cuyo objetivo era la unificación informática de las bases de datos existentes a fin de conformar un registro integral en materia de identificación ciudadana. Según datos de la propia Jefatura de Gabinete, este padrón permitió ahorrar en el año 2000, 53 millones de pesos.

⁴³ Considerando los conflictos políticos exacerbados al interior de este Ministerio, cabe señalar que la representación ante el Gabinete Social estuvo a cargo de un funcionario que mantenía una conflictiva relación con la Ministro (ambos del FREPASO), a la vez que el radicalismo, que manejaba la otra mitad de dicho ministerio, carecía de un representante propio en el Gabinete Social.

decisiones adoptadas no se correspondiesen con la lógica contable que primaba en dicha área del Estado.

En estos encuentros, la agenda de discusión diseñada desde la propia Jefatura de Gabinete, estuvo centrada exclusivamente a nivel informativo en cuestiones técnicas, sin que estuviera presente el debate sobre la definición conceptual y política respecto al curso de acción a seguir en materia social. La dinámica del GS, sin la presencia de los actores políticos de más alto rango, exploró entonces sin demasiado énfasis cuestiones tales como la construcción del registro único de beneficiarios o los criterios de focalización vigentes en las diferentes modalidades de intervención. No existiendo discusión sustantiva, primaba la exposición informativa de los Secretarios y/o los técnicos que participaban de los encuentros. Con esta dinámica como norma, tanto las reuniones del GS como las de la UNCPPS, se diluyeron por el escaso interés de los participantes, quedando suspendidas cuando Terragno abandonó el cargo de Jefe de Gabinete en octubre del año 2000.

Su reemplazante, Colombo, adquirió rápido volumen en el equipo gubernamental, pero su agenda prioritaria estaba ligada a negociar con los gobernadores los múltiples conflictos desatados por entonces, en un contexto de gran debilidad del gobierno nacional. El GS volvió a estar entonces relegado en las prioridades, con lo cual quedó en estado vegetativo sostenido sólo por su escaso equipo técnico. Cuando la grave situación social adquiría resonancia en los medios de comunicación, reaparecía, entonces, la idea de que esta instancia desempeñase algún papel, llegando en ciertas ocasiones a reunirse los ministros sectoriales, sin que eso implicara resoluciones sustantivas y, sobre todo, sustentables en el mediano plazo. El abrupto final del gobierno de la Alianza puso al desnudo, una vez más, el fracaso del GS como instancia real de coordinación de políticas y como potencial “efecto compensador” del Ministerio de Economía.

3. El Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales

Si bien el Gabinete Social había dejado de funcionar durante la gestión de De la Rúa, a fines de febrero de 2002, mediante el Decreto 357/2002⁴⁴ fue desactivado formalmente. Se estableció una nueva instancia de coordinación, al crear el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales (CNCPS) en el ámbito de la Presidencia de la Nación, el cual, si bien presenta amplias similitudes con los objetivos que formalmente guiaban al Gabinete Social, encuentra marcadas diferencias ligadas al escenario político, social, económico e institucional en el que se constituyó. A continuación se describirá su estructura y funciones, según lo indicado por el decreto que le dio origen.

Algunos fragmentos de su normativa de creación explican el contexto de puesta en marcha del CNCPS: la necesidad de “establecer una nueva conformación organizativa de los niveles políticos, basado en criterios de racionalidad y eficiencia que posibiliten una rápida respuesta a las demandas de la sociedad, dando lugar a estructuras dinámicas y adaptables a los cambios permanentes”(Considerandos); la necesidad de “constituir un ámbito de planificación y coordinación de la política social nacional para mejorar la gestión de gobierno, mediante la formulación de políticas y la definición de cursos de acción coordinados e integrales, optimizando la asignación de los recursos”(Art.4°).

Este nuevo ámbito es liderado por la esposa del presidente de la Nación, Hilda González de Duhalde (quien ejerce su cargo *ad-honorem*). Está compuesto de forma permanente por los ministros de Desarrollo Social; Trabajo, Empleo y Seguridad Social; Educación, Ciencia y Tecnología; Salud; y Economía e Infraestructura, contando con una Secretaría Ejecutiva. No obstante el carácter nacional de sus integrantes, se prevé la participación provincial y de la sociedad civil, dado que según el Art. 6° del mencionado decreto, la Presidente del Consejo “invitará a los Gobernadores de los Estados Provinciales a designar un representante para integrar el mismo.

⁴⁴ El citado Decreto fue publicado en el Boletín Oficial el 22 de Febrero de 2002.

Asimismo la Presidente del Consejo invitará a organizaciones sociales y confesionales a designar representantes a tal efecto”. Cabe aquí hacer notar el poder que adquiere la presidencia del Consejo respecto a la convocatoria a participar en el Gabinete Social,⁴⁵ pues en ella recae la autoridad para invitar no sólo a los representantes de los gobiernos provinciales y de la sociedad civil sino también a “otros ministros, secretarios y máximas autoridades de los organismos descentralizados correspondientes”(Art. 10).

Respecto a sus objetivos, el CNCPS debe: 1) establecer la planificación estratégica de políticas y programas sociales del gobierno nacional, las estrategias de intervención y los compromisos por resultados; 2) coordinar y articular la gestión de los organismos responsables de la política social nacional; 3) establecer las políticas prioritarias para el corto plazo y las definiciones estratégicas para el mediano y largo plazo, orientadas a abordar los principales problemas sociales; 4) consolidar las propuestas de Presupuesto Anual de la finalidad social e intervenir en la propuesta presentada por cada organismo del sector a los efectos de su compatibilización con las prioridades que se establezcan; 5) establecer mecanismos para asegurar el control social del uso de los fondos públicos sociales y la responsabilidad de los funcionarios en la rendición de cuentas a la sociedad; 6) proponer políticas para promover la participación de las organizaciones no gubernamentales de la sociedad civil y del sector privado en el desarrollo, fomento y auditoría de las políticas sociales; 7) coordinar la política en materia de cooperación internacional para el financiamiento de los programas sociales; 8) definir los grupos, poblaciones y problemas prioritarios a ser atendidos por los programas sociales; 9) diseñar mecanismos de articulación entre los programas sociales que ejecutan distintas jurisdicciones del PODER EJECUTIVO NACIONAL minimizando los costos administrativos y operativos; 10) definir los criterios técnicos de asignación de recursos a provincias y municipios; 11) controlar que el resultado de la asignación de los recursos cumpla con las metas fijadas; 12) encomendar la realización de auditorías periódicas de los Programas sociales; 13) fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los planes sociales provinciales y municipales; 14) administrar y actualizar el Sistema Integrado Nacional de Información Social, monitoreo y evaluación de las Políticas y Programas Sociales; 15) diseñar, administrar y actualizar el Sistema de Identificación y Selección de Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales, el Registro Único Nacional de Familias y Personas Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales, la Base Única Nacional de Información y Monitoreo de los Programas y Servicios Sociales y el Registro Único de Organizaciones No Gubernamentales que reciban financiamiento público de los Ministerios que componen el Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales; 16) coordinar y asistir técnicamente a las distintas áreas en materia de capacitación y desarrollo; 17) coordinar y planificar la difusión de las políticas y planes sociales y de sus resultados. Por lo tanto, al igual que su antecesor, se observan cuatro tipos de funciones: a) de ejecución o de decisión; b) técnicas; c) monitoreo y control, y d) coordinación.

En el mismo Decreto se indica la transferencia de la Comisión Asesora para la Integración de las Personas Discapacitadas, el Consejo Nacional de la Mujer, el Sistema de Identificación Tributario y Social (SINTyS) dependiente hasta entonces de la Jefatura de Gabinete de Ministros, así como de dos programas que dependían del Ministerio de Desarrollo Social: el Sistema de Evaluación y Monitoreo de Políticas Sociales (SIEMPRO) y el Centro Nacional de Organizaciones Comunitarias (CENOC).

Si bien el período transcurrido desde su puesta en marcha aún es muy breve, puede afirmarse que el CNCPS registra, desde el prisma del desafío de construir una Autoridad social, algunos elementos positivos pero también otros negativos. En el “haber” destaca la apropiada conjunción de

⁴⁵ En esa norma, no recaía la responsabilidad en una persona concreta respecto a la convocatoria, en tanto refería que “...el Gabinete Social podrá convocar a otros ministros, secretarios y máximas autoridades de los organismos descentralizados correspondientes” (Decreto 108/97, Art. 8°).

fortaleza política y capacidad técnica. El hecho de que sea la esposa del presidente su máxima responsable, sumado a características personales, genera algunas condiciones básicas para incentivar a los ministros sectoriales a reconocer el peso de esta instancia, a la vez que la presencia de una reconocida técnica de la política social al frente de la Secretaría Ejecutiva brinda algunos reaseguros sobre los procedimientos y mecanismos de actuación del Consejo. Pero en el “debe” existen varios problemas. En primer lugar, y como contracara de lo positivo antes señalado, es indicio de fragilidad y debilidad institucional la dependencia de una persona (en este caso la Primera Dama), así como es peligrosa la falta de un equipo técnico del volumen requerido para hacer frente a los desafíos logísticos, conceptuales e instrumentales que requiere cumplir al menos con algunos de los objetivos que se fijó el CNCPS. En segundo término, no queda claro cuánto se ha aprendido de experiencias anteriores en intentos de construir Autoridad social (en particular del caso del Gabinete Social), sobre todo respecto a aquellos factores político-institucionales que obstruyeron el funcionamiento de sus antecesores. Finalmente, existe un problema sustantivo asociado al radio de acción que se ha fijado (o que ha podido fijarse) realmente esta nueva instancia, toda vez que su influencia sigue limitada a mejorar el desempeño de la oferta focalizada ya existente, claro está que con la carga extra de estar operando en el contexto de una crisis muy profunda, sin que pueda influir en la discusión más amplia del total de los recursos del gasto social.

III. Autoridad social en el plano interjurisdiccional: tarea que no empezó

No estaría completo el análisis sobre los desafíos de la construcción de una Autoridad social en Argentina si no se exploran también los aspectos político-institucionales que ligan al Estado nacional con los distintos sectores involucrados en dicha materia, como sucede con las diferentes jurisdicciones territoriales. Las características que el federalismo ha ido adquiriendo en la política social, por ejemplo vía la descentralización de los servicios sociales de educación y salud, y la gestión en el plano subnacional y municipal de la oferta de programas nacionales focalizados,⁴⁶ sumado a cambios políticos y fiscales, ha tornado central la problemática vertical de lo interjurisdiccional en términos de la política social. Cabe acotar que el Estado nacional mantuvo centralizado durante estos años el tema previsional, que representa un porcentaje muy significativo del gasto social, sin que se hayan registrado demandas provinciales a favor de una descentralización de dicho esquema. En ese contexto se inscribe la observación de lo que ha sucedido en los últimos años en el vínculo entre el Estado nacional y los Estados provinciales en aquellos aspectos que se relacionan con la Autoridad social.

⁴⁶ Asimismo, cuando las capacidades económico-financieras lo permitían, las entidades subnacionales han generado su propia oferta de programas focalizados. El caso más paradigmático lo representa la Provincia de Buenos Aires, que ha contado con recursos a veces aún más importantes que el nivel nacional para desarrollar ciertas estrategias de combate a la pobreza (Repetto, 2000).

Para eso, se tratará brevemente el papel que le ha tocado jugar –en términos de la asignación de funciones entre el nivel nacional y el provincial- a un conjunto de instancias denominadas Consejos Federales, algunos con historia (Educación y Salud), y otros de reciente creación (Desarrollo Social y Trabajo). Los mismos se han constituido en instancias institucionales interjurisdiccionales cuyo fin último, según la normativa que los sostiene, consiste en articular políticas sectoriales entre los diferentes niveles de gobierno dentro de un espacio que se propone de negociación y acuerdo.

Antes de observar el funcionamiento de estos organismos que apuntan a regular las relaciones interjurisdiccionales en los distintos sectores sociales, conviene recordar los intentos realizados en pos de fomentar la coordinación de la oferta social nacional y provincial, en particular en lo referido a los programas ligados a la lucha contra la pobreza. Tampoco se ha avanzado en resolver algunos problemas básicos del plano interjurisdiccional, como ser el tema fiscal y su correlato de lucha política. Enunciado en orden cronológico: el Plan Social de 1993 proclamaba la creación de un Gabinete Social Federal, el cual nunca se concretó como tal; el Decreto de creación del Gabinete Social en 1997 afirmaba en su inciso k) “Fomentar la coordinación y articulación de los planes sociales nacionales con los Provinciales y Municipales”, lo que nunca se planteó seriamente como una tarea a desarrollar por dicha instancia, más allá de las reuniones de los actores nacionales que en algún momento de los años noventa se realizaban en provincias; ya en el gobierno de la Alianza, el Pacto Fiscal firmado en 2000 implicó que el Estado nacional cediera parte de sus pocos recursos flexibles para programas contra la pobreza con el fin de obtener apoyos políticos coyunturales por parte de los poderosos gobernadores, lo cual mostró el tipo de intercambios cruzados que se dan en el juego interjurisdiccional, más allá de la materia social; la creación del rápidamente diluido Ministerio de Seguridad Social durante 2001 propuso “Constituir un Pacto Federal Social con las autoridades provinciales y de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, con el objetivo de fijar pautas y dotar de racionalidad al Gasto Social de todas las jurisdicciones del país”, objetivo a todas luces ambicioso y en la práctica nada factible. Por último, la normativa de creación durante 2002 del Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales señala en su artículo 13º que dicha instancia deberá: “Fomentar la coordinación y articulación de los Planes Sociales Nacionales con los Planes Sociales Provinciales y Municipales”.

El análisis específico del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE), el Consejo Federal de Salud (COFESA), el Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES) y el Consejo Federal de Trabajo, mostrará las trayectorias de este tipo de instancias, que se han visto acotadas al plano sectorial y que han mostrado escasa capacidad de articularse con otras áreas de intervención pública social que procesen sus actividades en el plano interjurisdiccional.⁴⁷ Se trata, más bien, de cuatro historias paralelas, lo que indica la problemática político-institucional que los enmarca.

El CFCE surgió bajo un régimen militar en 1979 por medio de Decreto Ley Nº 22.047, sustituyendo al Consejo Federal de Educación y al Consejo Federal de Coordinación Cultural. No obstante, en 1993 la Ley Federal de Educación redefinió su rol y amplió sus funciones acentuando la concertación interjurisdiccional de cuestiones específicas,⁴⁸ al mismo tiempo que estableció como

⁴⁷ Parte del análisis de los Consejos Federales está basado en Repetto y Acuña (2001) con información de base suministrada por Fernanda Potenza Dal Masetto. También se tomó como punto de apoyo a Potenza Dal Masetto (2002).

⁴⁸ Las funciones del CFCE son detalladas en el texto de la Ley Federal de Educación (Ley Nº 24.195). Las mismas refieren: a) concertar dentro de los lineamientos de la política educativa nacional los contenidos básicos comunes, los diseños curriculares, las modalidades y las formas de evaluación de los ciclos, niveles y regímenes especiales que componen el sistema; b) acordar los mecanismos que viabilicen el reconocimiento y equivalencia de estudios, certificados y títulos de la educación formal y no formal en las distintas jurisdicciones; c) acordar los contenidos básicos comunes de la formación profesional docente y las acreditaciones necesarias para desempeñarse como tal en cada ciclo, nivel y régimen especial; d) acordar las exigencias pedagógicas que se requerirán para el ejercicio de la función docente en cada rama artística en los distintos niveles y regímenes especiales del sistema; e) promover y difundir proyectos y experiencias innovadoras, y organizar el intercambio de funcionarios, especialistas y docentes mediante convenios, la constitución de equipos técnicos interjurisdiccionales y acciones en común, tendientes a lograr un efectivo aprovechamiento del potencial humano y de los recursos tecnológicos disponibles en el Sistema Educativo Nacional; f) considerar y proponer orientaciones que tiendan a la preservación y desarrollo de la cultura nacional en sus diversas manifestaciones, mediante la

una de sus misiones “unificar criterios entre las jurisdicciones, cooperar en la consolidación de la identidad nacional y en que a todos los habitantes del país se les garantice el derecho constitucional a enseñar y aprender en forma igualitaria y equitativa” (Art. 55). El CFCE está integrado por la Asamblea, el Comité Ejecutivo, una Secretaría General y dos Consejos Consultivos: el Consejo Económico Social y el Consejo Técnico Pedagógico.⁴⁹ La Asamblea, compuesta por el Ministro de Educación de la Nación, sus pares provinciales y un representante del Consejo Interuniversitario Nacional,⁵⁰ se presenta como el órgano superior al ser responsable de fijar las políticas y las acciones del mismo, debiendo reunirse al menos dos veces al año. Por su parte el Comité Ejecutivo, presidido por el Ministro e integrado por los representantes de las distintas regiones del país, efectúa las tareas necesarias para el cumplimiento de las resoluciones de la Asamblea.

Por su lado, el COFESA se creó formalmente en 1981, por medio del Decreto Ley N° 22.373, institucionalizando las reuniones que las autoridades sanitarias a nivel nacional y provincial venían efectuando de manera informal. La misión que este Consejo Federal tiene, según lo establece la normativa, es “coordinar el desarrollo sectorial en materia sanitaria”, siendo también esta misma norma de creación la que le asigna funciones fundamentalmente de articulación y diagnóstico, enunciadas a un nivel muy genérico.⁵¹ Desde su creación, este Consejo no sufrió modificaciones normativas, quedando fuera del alcance de las reformas efectuadas en el sector de salud. El COFESA está integrado por el Ministro de Salud de la Nación y sus pares provinciales, delegando las tareas administrativas en una Secretaría permanente que funciona dentro del ámbito ministerial. Las reuniones deben celebrarse, al menos, dos veces al año, pudiendo el presidente del Consejo invitar a representantes de organizaciones gubernamentales, entidades privadas y otros actores a participar de las mismas, en carácter de invitados permanentes u ocasionales.

Ambos Consejos Federales cuentan con escasos recursos propios (tanto técnicos como presupuestarios para fines operativos). No obstante, en el caso del CFCE, el mismo desempeñó un rol clave en el logro de los acuerdos requeridos por la Ley Federal de Educación, al plantear la agenda a tratar, y financiar con sus recursos la realización de muchas de las reuniones y del equipo de técnicos que elaboraban los documentos para iniciar el proceso de discusión. El COFESA, en tanto, no cuenta con equipos técnicos propios que investiguen o elaboren propuestas en relación a los diferentes temas a tratar en las reuniones, siendo las presentaciones realizadas por técnicos invitados.

Al analizar el funcionamiento de ambos Consejos, se comprueba que si bien los ministros intervienen en las Asambleas y reuniones de dichas instancias, también participan otros actores: en el caso de CFCE, la intervención de los Consejos Consultivos ha sido más amplia entre los técnicos que componen el Consejo Técnico Pedagógico. Por su lado, para el caso del COFESA, técnicos provinciales y de diferentes programas nacionales participan en las reuniones donde se tratan temas específicos, en tanto representantes de organismos internacionales y de entidades privadas suelen intervenir en las discusiones.

articulación de las políticas culturales con el sistema educativo en todos sus niveles y regímenes especiales; g) garantizar la participación en el planeamiento educativo de los padres, las organizaciones representativas de los trabajadores de la educación y de las instituciones educativas privadas reconocidas oficialmente; h) cooperar en materia de normativa educacional y mantener vínculos con el Congreso de la Nación y con las legislaturas de las provincias y de la municipalidad de la ciudad de Buenos Aires.

⁴⁹ Tanto la Secretaría General como los Consejos Consultivos fueron incorporados a la estructura del CFCE a partir de la Ley Federal de Educación.

⁵⁰ El mismo también fue incorporado a partir de la Ley Federal de Educación.

⁵¹ En el Art. 2° del Decreto Ley N° 22.373 se enumeran las siguientes funciones del COFESA: a) apreciar los problemas de salud comunes a todo el país, los de cada provincia y de cada región en particular; b) determinar las causas de tales problemas; c) analizar las acciones desarrolladas y revisar las concepciones a que respondieran para establecer la conveniencia de ratificarlas o de modificarlas; d) especificar postulados básicos, capaces de caracterizar una política estable de alcance nacional y recomendar cursos de acción aconsejables para su instrumentación; e) compatibilizar a nivel global las tareas inherentes a la diagramación y ejecución de los programas asistidos, conducidos por la autoridad sanitaria nacional y la de cada jurisdicción a fin de lograr coincidencias en los criterios operativos, en la aplicación de los recursos disponibles y en la selección de los métodos de evaluación estimulando la regionalización y/o zonificación de los servicios; f) contribuir al desarrollo de un sistema federal de salud.

Al analizar las temáticas tratadas por estos Consejos Federales, se observa que, en el caso de los CFCE, el mecanismo para tratar y acordar los temas se encuentra definido en una Resolución originada desde el propio Consejo Federal, donde se contemplan diferentes instancias a nivel nacionales y provinciales, incorporando los técnicos, funcionarios administrativos, políticos y representantes de la sociedad civil. Al observar su dinámica y la baja cantidad de Resoluciones⁵² emitidas con anterioridad a la sanción de la Ley Federal de Educación, se comprueba que a partir de la aprobación de dicha norma en 1993, el CFCE se abocó a resolver los temas que le fueron encomendados en el marco del proceso de reforma. En efecto, si se analizan las Resoluciones según las temáticas, se observa un cierto orden en el tiempo, dando cuenta de un cronograma de trabajo para abordar sucesivamente los diferentes temas: la mayoría de las Resoluciones sobre los niveles de la Educación General Básica (EGB) e Inicial fueron tomadas antes de octubre de 1995. Posteriormente, y hasta febrero de 1997, predominan las Resoluciones relacionadas con el nivel Polimodal. A partir de 1996 se emiten la mayoría de las Resoluciones respecto de la formación docente. Otros temas, como enseñanza artística, especial, de adultos y de idiomas, aparecen más tardíamente. De esta manera, al interior de esta instancia se lograron los acuerdos requeridos por la reforma sectorial y enunciados en la normativa.

Para el caso del COFESA, la normativa no refiere temas específicos a ser acordados como tampoco establece mecanismos para el tratamiento o discusión de los mismos. En su accionar, este Consejo se limita a ser un ámbito discursivo de las autoridades nacionales ante sus pares provinciales, y no tiene incidencia como instancia relevante en la toma de decisiones, cuya discusión se da en otros espacios. De esta manera, el COFESA ha funcionado como un lugar donde las autoridades provinciales se limitan a transmitir la información de sus respectivas jurisdicciones, intercambiando experiencias desarrolladas frente a los problemas enfrentados, al tiempo que los representantes del Estado nacional exponen sus proyectos. Por lo tanto, si bien se han logrado ciertos acuerdos –principalmente respecto de la distribución de recursos de origen nacional– este consejo ha servido más bien para el planteamiento discursivo de algunas cuestiones que luego tomaron otros cauces a efectos de la negociación política y la definición de rumbos.

Como se ha señalado antes, el establecimiento de los Consejos Federales de Desarrollo Social y de Trabajo ha sido mucho más reciente, siendo sus resultados en términos de negociación interjurisdiccional menos significativos que por ejemplo el de educación. El Consejo Federal de Desarrollo Social (COFEDES) fue creado en marzo de 1997, por medio de la Resolución N° 786 de la Secretaría de Desarrollo Social, ratificada por el Decreto 1.285/98. La creación del COFEDES registra como antecedentes reuniones entre los funcionarios de la por entonces recientemente creada Secretaría de Desarrollo Social y sus pares provinciales a lo largo del año 1996.⁵³

De acuerdo con lo expresado en su Estatuto, la misión del COFEDES consiste en “consensuar políticas sociales de carácter activo y criterios programáticos entre las diferentes jurisdicciones, contribuir a la consolidación de la inversión social como proponente para la superación de la pobreza y la dignidad humana, posibilitar el acceso de toda la población a mejores condiciones de vida y promover las acciones que aseguren la eficiencia de dicha inversión”. Las funciones asignadas al COFEDES se relacionan con actividades de articulación, definición de criterios uniformes y metas globales, promoción y difusión de ciertos temas (por ejemplo, la planificación y gestión social asociada y participativa) y análisis de las acciones implementadas en

⁵² El CFCE se expresa mediante Resoluciones (de carácter interno) y Recomendaciones (referidas a aspectos de su competencia). En tanto el COFESA, lo hace, según lo indica la norma, mediante Recomendaciones o Informes y la Memoria anual, si bien en la práctica los mismos no son utilizados, contando sólo con Actas de reunión (que no son documentos de carácter público).

⁵³ Estas reuniones se realizaron entre los meses de febrero y agosto de 1996. En la última reunión, realizada en la provincia de Mendoza, la Asamblea General aprobó el Reglamento Operativo y el Proyecto de Estatuto del COFEDES, en los cuales se establecen las facultades y atribuciones de cada uno de sus integrantes, así como también sus objetivos relativos al ámbito social.

materia de desarrollo social, asemejándose a las del COFESA en cuanto a su grado de generalidad.⁵⁴ Cabe señalar que nunca se especificó la metodología de trabajo ni las herramientas con que contaría el COFEDESOS para el cumplimiento de sus funciones.

El Estatuto del COFEDESOS dispone que esté compuesto por una Asamblea General, un Comité Ejecutivo y una Secretaría Técnica, oficiando como Presidente del Consejo el máximo responsable del área vinculada a la lucha contra la pobreza de la jurisdicción nacional. Por decisión de la Asamblea, pueden conformarse Comisiones de Trabajo no permanentes. Con carácter de invitados, y de acuerdo con la agenda a tratar, pueden participar de las reuniones del COFEDESOS miembros de organizaciones oficiales y privadas, y personalidades de significativa representatividad en actividades relacionadas con el desarrollo social. De acuerdo con el Estatuto, la Asamblea General debe reunirse al menos tres veces al año en forma ordinaria.

El COFEDESOS no ha logrado hasta ahora constituirse en un ámbito efectivo para la concertación interjurisdiccional de las políticas de desarrollo social (entendida como sinónimo de combate a la pobreza) ni para el establecimiento y logro de metas globales en la materia. Fue utilizado principalmente, como un espacio para la socialización de información entre los funcionarios nacionales y provinciales, sobre todo respecto de la oferta programática vigente. Tal como señala Palanza (2002), la dinámica del COFEDESOS fue variando a lo largo del tiempo, de acuerdo con el perfil que quisiera imprimirle a sus encuentros el funcionario a cargo del área nacional de Desarrollo Social.

Durante los primeros años, se planteó conferir al COFEDESOS el rol de soporte técnico para la promoción de políticas de desarrollo social con componentes federales. No obstante, con el paso del tiempo su rol se fue politizando. Dos ejemplos en este sentido se dieron durante el gobierno de la Alianza: por un lado, el intento de las autoridades nacionales por posicionarse personal o partidariamente en los territorios provinciales a través de la provisión de recursos destinados a enfrentar la pobreza, durante la gestión de Fernández Meijide (al frente del Ministerio de Desarrollo Social); por el otro, la recurrente estrategia de los gobernadores y sus respectivos ministros del área para convertir al COFEDESOS en un foro de crítica, más que en un espacio de propuestas y concertación. El hecho de que este Consejo Federal no llegara a institucionalizarse como ámbito para establecer acuerdos entre la Nación y las provincias quedó de manifiesto cuando se lo desactivó a principios del año 2002,⁵⁵ a pesar de que en una Resolución de fines del año anterior sus miembros habían declarado el estado de “sesión permanente”, en virtud de la gravedad de la crisis social por la que atravesaba el país.⁵⁶

⁵⁴ Las funciones del COFEDESOS, tal como fueron enunciadas en su Estatuto, son las siguientes: a) contribuir al desarrollo de un sistema federal para la concertación de políticas, planes y programas destinados al desarrollo social; b) propender a la definición de los postulados básicos elementales para la caracterización y legitimación de la política social como una política de Estado, concertada, estable y previsible; c) fortalecer la gestión de las áreas sociales en las jurisdicciones nacional, provincial y municipal, propiciando la conformación de gabinetes sociales como ámbitos apropiados para la formulación y coordinación de políticas, planes y programas sociales consolidados; d) acordar metas globales destinadas a superar las situaciones de alta vulnerabilidad social, mediante la promoción del uso concertado de los recursos, la optimización de los programas y la articulación de las acciones a efectos de evitar superposiciones; e) propiciar la integración nacional y regional desde el reconocimiento de la diversidad socio cultural de las diferentes regiones que conforman el territorio nacional; f) promover la planificación y la gestión social asociada y participativa a través de la información y conocimientos desarrollados, estimulando la investigación, la capacitación y los criterios modernos de organización y gerencia social; g) auspiciar la participación y la coordinación de las organizaciones comunitarias y demás sectores y actores de la sociedad civil; h) analizar las acciones desarrolladas, evaluar su impacto y revisar los conceptos que les dieran origen para ratificar su continuidad o mejorar y modificar sus objetivos y herramientas, si la dinámica de los escenarios sociales lo ameritara; i) auspiciar la difusión de información y conocimientos vinculados al desarrollo social, su gestión y sus metas.

⁵⁵ Concretamente, esto significó que desde enero del año 2002 no se realizaron reuniones del COFEDESOS, a la vez que dejó de funcionar el área que dentro del Ministerio de Desarrollo Social se ocupaba de las tareas relacionadas, destinando el personal a otras dependencias. A pesar de ello, no se resolvió su disolución a nivel formal, a través de una norma que dejara sin vigencia la de su creación.

⁵⁶ Documento correspondiente a la Reunión del COFEDESOS celebrada el 30 de octubre del año 2001 en la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

La creación del Consejo Federal del Trabajo se dispuso en julio de 1998, en el marco del Pacto Federal del Trabajo, decisión que fue ratificada por medio de la Ley N° 25.212, de 1999. Venía a reemplazar al Consejo Federal de Administraciones del Trabajo, creado una década antes.⁵⁷ Entre las funciones asignadas a este Consejo, figuran la realización de estudios e investigaciones; prestar y recibir asesoramiento técnico y realizar tareas en pos del fortalecimiento institucional; y participar en el diseño de los programas de promoción de empleo y capacitación laboral.⁵⁸

El Consejo Federal del Trabajo está compuesto por una Asamblea Federal, un Comité Ejecutivo, una Secretaría Permanente y Comisiones Técnicas. Estas últimas son designadas por la Asamblea, de manera permanente o transitoria, y pueden estar integradas por personas que no sean miembros del Consejo (aunque su Presidente sí debe serlo). La Asamblea Federal, por su parte, está integrada por una representación del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, una por cada provincia y, una, por la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, bajo la presidencia del Ministro de Trabajo y Seguridad Social. De acuerdo con su norma de creación, la Asamblea Federal debe reunirse al menos una vez cada tres meses, con carácter ordinario.

A juzgar por la cantidad de reuniones realizadas desde que se puso en funcionamiento en enero de 2000, este Consejo se ha mantenido particularmente dinámico, principalmente en lo que se refiere a algunas de sus Comisiones, superando la cantidad mínima de Reuniones Plenarias establecidas por la normativa.⁵⁹ Tal como señala Palanza (2002) en relación con las reuniones realizadas durante el primer año, los programas de empleo han sido uno de los temas prioritarios tratados al interior del Consejo Federal de Trabajo. En esas reuniones las provincias reclaman mayor transparencia en el manejo de los fondos, menores exigencias técnicas al momento de aprobar proyectos y exclusividad en el manejo de los programas (en desmedro de los municipios), mientras, los representantes del nivel nacional alegan las restricciones presupuestarias para ampliar la cobertura de tales programas. El interés suscitado por este tema se confirma al comparar la cantidad de reuniones que han celebrado cada una de las Comisiones: junto con la de Policía del Trabajo, la Comisión de Empleo es la que se ha mostrado más dinámica. El tema que ha prevalecido en sus reuniones durante los últimos tiempos ha sido el funcionamiento del programa Jefes y Jefas de Hogar, puesto en marcha en los meses iniciales del gobierno de Duhalde.

¿Qué se puede aprender, para el debate sobre la Autoridad social, de estas experiencias de los Consejos Federales en las áreas sociales? En primer lugar, es evidente que los servicios sociales de educación y salud, son los únicos que han encontrado formas para hacer funcionar de manera más permanente estos espacios de interacción entre la Nación y las provincias a lo largo del tiempo. Las áreas sociales “más jóvenes”, como desarrollo social o aquella referida al empleo transitorio, están

⁵⁷ Es muy poca la información que se tiene respecto de las actividades y decisiones concertadas al interior de este ámbito durante la década de los noventa.

⁵⁸ De acuerdo con la Ley que ratifica el Pacto Federal del Trabajo firmado entre la Nación y las provincias, las funciones del Consejo Federal del Trabajo son las siguientes: a) impulsar las políticas generales en la materia bajo los principios de coordinación, cooperación, coparticipación y corresponsabilidad entre las administraciones del trabajo, procurando la mayor eficacia de la actividad gubernamental y de los actores sociales en las distintas jurisdicciones y competencias; b) recabar información, prestar y recibir asesoramiento y formular propuestas ante los cuerpos legislativos y organismos administrativos nacionales o provinciales en materia de su competencia o interés; c) vincularse con organismos internacionales por intermedio del Ministerio de Trabajo y Seguridad Social y participar en eventos que se realicen en el exterior; d) fortalecer las administraciones del trabajo especialmente en su equipamiento y capacitación profesional, pudiendo requerir para ello la asistencia de sus propios miembros o de organismos públicos o privados, del país o del exterior; e) ejercer las funciones de autoridad central de la inspección del trabajo, prevista en los convenios N° 81 y 129 de la Organización Internacional del Trabajo (función derogada posteriormente por la Ley 25.250); f) efectuar o encomendar estudios e investigaciones de interés común, asegurando además un completo, regular y actualizado intercambio de documentación oficial, informes, estadísticas y publicaciones entre sus miembros; g) participar en el diseño de los programas de promoción y empleo y de capacitación laboral, y proponer criterios para su financiamiento, procurando su adecuación a las necesidades regionales, evitando tanto exclusiones como superposiciones con programas de otras áreas; h) realizar las actividades necesarias para el cumplimiento de sus objetivos.

⁵⁹ Se han realizado la siguiente cantidad de Reuniones Plenarias: 6 durante el año 2000; 6 durante el año 2001 (más una reunión con carácter extraordinario); y 2 en lo que va del año 2002. La cantidad de reuniones celebradas por las Comisiones desde enero del año 2000 es la siguiente: de Relaciones Laborales (2 reuniones); de Empleo (13); de MERCOSUR (3); de Policía del Trabajo (17); de Normativa (4); de Provincias (2); de Conciliación y Negociación Colectiva (6).

aún en proceso de conformación de sus reglas fundamentales y de sus actores más representativos, razón por la cual sus intentos de construir estos espacios de intermediación de intereses jurisdiccionales en ámbitos decisorios legítimos y sustantivos han resultado más o menos improductivos. En segundo término, resulta evidente que la dinámica de los respectivos Consejos Federales de educación y salud no puede desvincularse de la que tuvieron las transformaciones que se suscitaron a lo largo de la década de los noventa en cada uno de estos sectores. En otras palabras, el mayor o menor protagonismo de estos dos Consejos Federales está directamente relacionado con las funciones que les fueron asignadas en el contexto de las reestructuraciones de los roles de los actores intervinientes en cada área.⁶⁰ En tercer lugar, a la luz de las experiencias anteriormente analizadas, cabe resaltar que todo intento que se haga para fomentar la interacción cooperativa entre los actores involucrados en la dimensión federal de la política social debería apoyarse en equipos técnicos sólidos y en dirigentes políticos responsables e interesados en permanecer durante un mediano plazo en ese campo de actividades. Finalmente, y en tanto la problemática social es cada vez más transversal en cuanto a los componentes que la conforman, es claro también que los espacios de interacción jurisdiccional no debiesen acotarse a lo sectorial, sino que buscar una perspectiva transversal sobre lo social.

⁶⁰ Resulta significativo que la normativa base del Consejo Federal de Cultura y Educación (CFCE) sea una Ley, mientras que en el caso del COFESA su base legal la constituye un Decreto.

IV. Conclusiones...o por qué es tan difícil construir una autoridad social en Argentina

El recorrido analítico realizado hasta aquí permite extraer algunas conclusiones, tanto de índole conceptual como histórico-empíricas derivadas del caso argentino. Todo sistema de protección social, y su consiguiente institucionalidad, expresa un cierto tipo de relación histórica entre variables sustantivas. El modo en que las mismas se vinculan afecta a las características, contenido y dinámica del entramado de política social que un país tiene para enfrentar los distintos componentes críticos de la cuestión social. Ahora bien, ¿cuáles son al menos algunas de esas variables?

Emergen seis como la primera línea de variables a considerar, todas ellas de singular importancia: a) cosmovisiones ideológicas y subculturas políticas en competencia; b) correlación de fuerzas sociopolíticas; c) grado de capacidad estatal, tanto en el plano global como sectorial y jurisdiccional; d) situación macroeconómica e inserción de la economía nacional en el ámbito internacional; e) legados en torno a sistemas de protección social y sus estilos de gestión; y f) características políticas y fiscales del sistema político-administrativo. Es posible realizar en estas páginas finales alguna somera caracterización del modo en que esas variables se han expresado en Argentina reciente, en tanto expresión de un ciclo que tiene al menos un cuarto de siglo de extensión.⁶¹

⁶¹ Se trata obviamente de plantear trazos gruesos sobre aspectos que ameritarían estudios de mayor profundidad en cada uno de los casos. No implica, asimismo, negar la existencia de matices y variaciones que sin duda hacen más rica y compleja la realidad de los factores considerados.

Del conjunto de cosmovisiones ideológicas y subculturas políticas que han pugnado en los últimos años por dar algún sentido subjetivo a la vida política y social argentina, sobresalen aquellas que promueven, entre otros argumentos llenos de cierto tipo de valores, el “sálvese quien pueda”, “el mercado es el único que puede asignar bien los recursos”, “las reglas formales no tienen por qué cumplirse”, y cuestiones por el estilo. Parte importante de la opinión pública, así como muchos actores relevantes, se inscriben en esta perspectiva en detrimento de una concepción que revitalice lo público (estatal y no estatal), lo solidario y el respeto a las reglas de juego.

Si algo caracteriza a Argentina de transición entre la vieja y la nueva matriz socioeconómica y política, es el cambio en el mapa de ganadores y perdedores. La dotación de recursos claves de muchos actores colectivos e individuales ha variado de modo significativo, fortaleciendo por lo general a aquellos que promueven un debilitamiento del rol del Estado a favor de sus intereses sectoriales y corporativos. La emergencia de nuevos actores, como las organizaciones no gubernamentales, ha estado lejos de satisfacer su promesa de reemplazar como articulador de intereses colectivos a los sindicatos e incluso a los partidos políticos (cuya crisis no sólo está asociada a la cuestión de la representatividad sino a su existencia misma como aparatos políticos con influencia en todo el territorio nacional). Esto implica un reconocimiento de que la correlación de fuerzas se expresa en el marco de un sistema democrático acosado por la crisis de representatividad y la falta de consensos políticos básicos.

La capacidad estatal, resulta de una combinación compleja entre capacidades políticas y técnico-burocráticas, relacionadas con el grado de sustentabilidad fiscal que tengan las intervenciones en términos de políticas públicas. En los últimos años, Argentina experimentó distintas modalidades de reforma estatal pero, por lo general, las mismas mostraron graves limitaciones de carácter político (por ejemplo para regular a los sectores capitalistas más poderosos) como en una mayor debilidad del aparato organizacional (caracterizado por la ausencia de un apropiado servicio civil y un *ethos* de la administración pública). Esto, claro, tiene matices según sea el área de intervención estatal en el nivel central considerada, así como también resulta diferente según las provincias o municipios que se analicen. Rasgos de burocracia weberiana coexisten caóticamente con elementos patrimonialistas y del nuevo gerenciamiento público.

La economía argentina no ha encontrado, en la nueva etapa del capitalismo globalizado, su lugar en el mundo. La crisis terminal del modelo centrado en el mercado interno que aconteció en los años ochenta no fue resuelta con la apertura irrestricta de los mercados ni con una política monetaria y fiscal errática y sin “estrategia de país” como trasfondo. Así, los condicionantes estructurales que afectan al casi inexistente sistema producto argentino han potenciado sus efectos negativos en el último lustro, en el marco de una profunda recesión que afectó fuertemente la calidad de vida de la población, el acceso al crédito para el Estado y los particulares, así como la confianza del sistema financiero internacional. La puja distributiva, por ende, tendió a exacerbarse.

Otra variable a ponderar se asocia a los legados términos de protección social y sus modos de gestionarlo que ha recibido Argentina actual. El país tuvo durante gran parte de la segunda mitad del siglo XX la ilusión óptica de contar con un sistema universal de política social, cuando en realidad el eje dominante era la seguridad social. Lo que sucedía, más bien, era que la dinámica del mercado de trabajo que promovía alguna forma de pleno empleo traía consigo la incorporación masiva (de ahí la fantasía de cobertura universal) a los sistemas público-estatales de previsión social, seguro de salud y asignaciones familiares. Pero en algún momento más o menos reciente ese mercado de trabajo entró en crisis profunda, y entonces el eclipse dejó de ser tal, quedando en evidencia la imposibilidad de reconstituirlo al viejo modo.

Finalmente, la última variable seleccionada tiene que ver con los rasgos políticos y fiscales del federalismo argentino. Si bien el país adquirió en lo formal rasgos federales desde su conformación como tal a mediados del siglo XIX, ha sido en las últimas dos décadas donde el papel de las instancias subnacionales ha crecido en importancia. No sólo por la magnitud de los recursos

que manejan y que se expresa en la pugna constante con el Estado nacional en materia de coparticipación fiscal, sino también por el modo en que los gobernadores, en tanto jefes políticos de sus partidos a nivel territorial, se han ido constituyendo en actores políticos que dominan el juego partidario (y por ende parlamentario).

La compleja articulación de estas variables habrá de expresarse en aquellos elementos de orden político e institucional presentados oportunamente en la introducción. Así destacan, a modo de enunciado incompleto, la debilidad de las coaliciones progresistas, la tendencia general a incumplir las reglas de juego, el dominante contenido “economicista” de la agenda gubernamental, el desinterés de las máximas autoridades por la problemática social, el complejo juego político y fiscal entre los actores del sistema federal, así como las dificultades para aprender y mejorar las rutinas de la gestión pública.

Ahora bien, ¿cómo se ligan todas las variables presentadas, y sus correlatos en términos de influyentes aspectos político-institucionales, con nuestro objeto de estudio, la Autoridad social en Argentina? El modo en que se relacionan está asociado a que las mismas expresan, en su contenido presente, la conformación de una nueva matriz de relaciones sociales y políticas, dentro de la cual han operado los sucesivos intentos por conformar algún tipo de Autoridad social en dicho país. Constituyen una expresión cabal de ese condicionamiento macro sobre los intentos de transformación de la institucionalidad social, las cuatro lógicas (y su agregación en pares) presentadas en el inicio y retomadas a lo largo del trabajo.

Esto significa, en pocas palabras, que el par compuesto por las lógicas **contable** y **tecnocrática** pudo dominar los intentos de conformación de la Autoridad social en cualquiera de las formas observadas, en detrimento de las lógicas **articuladora** y **política**, por la confluencia de una serie de elementos asociados a las variables y los factores indicados. A saber: concepción ideológica pro-individualista y centrada en la noción de eficiencia; actores muy poderosos decididos a limitar la acción de la Autoridad social sólo a las acciones para enfrentar la pobreza; debilidad estatal, en particular de las áreas sociales tanto del nivel central como subnacional, sea en el plano político y/o técnico, con fuertes conflictos a su vez entre los representantes estatales de los distintos organismos del área social involucrados; acotados márgenes económicos para enfrentar la puja distributiva con algún grado de éxito, desde la acción estatal o la iniciativa privada; ilusión improductiva de retomar el “mundo perdido” del auge del pleno empleo y la seguridad social como factores de integración dominantes, obstruyéndose así un debate abierto y profundo sobre el sistema de política social a construir acorde al nuevo contexto; y por último, una disputa exacerbada entre las provincias y el Estado nacional que hace de lo social un campo apetecible para lubricar acuerdos de corto plazo y por lo general con resultados de “suma cero”.

Planteado el argumento en estos términos, se explica por qué no ha resultado posible avanzar en la conformación de una Autoridad social capaz de coordinar toda la oferta social del Estado, sea nacional, subnacional o municipal (lo que se llamó aquí lógica **articuladora**), así como resultó inviable, obviamente, una Autoridad social habilitada para servir de contrapeso a las decisiones tomadas por el área económica, a efectos de priorizar aspectos de índole social (lo que se denominó lógica **política**). Pero más extraño aún, al menos en apariencia, resulta el hecho de por qué tampoco se logró consolidar una Autoridad social que fuese funcional al ajuste fiscal articulando sólo la oferta fragmentada de los programas focalizados. Al volver la mirada a aquel conjunto de variables macros antes apuntadas, y sus factores político-institucionales asociados, esto deja de ser extraño, por tres razones asociadas a la estructura de incentivos vigentes para los actores que juegan en materia social: i) parece más provechoso para las expectativas de corto plazo de esos actores no cumplir con los acuerdos a los que llegan; ii) parece que su estrategia de maximización de los mismos consiste en empezar de nuevo cada vez que de modo coyuntural se ocupa algún espacio decisorio en la materia; iii) parece no lograrse beneficios en caso de encarar los rudimentos básicos del aprendizaje de las trayectorias pasadas.

Si bien esta caracterización afecta a la idea general de Autoridad social, es pertinente recordar que sólo se ha experimentado algo en el plano del nivel central (y acotado a las acciones frente a la pobreza). No ha sido así en el caso de los sustantivos vínculos entre el Estado nacional y las provincias, donde los Consejos Federales nunca se han propuesto articular sus esfuerzos en pos de una redefinición de la política social federal. En suma, no puede haber Autoridad social, cualquiera sea la lógica que guíe su construcción, si los acuerdos que la sustentan se limitan al plano sectorial del nivel nacional. Es prioritario avanzar también en el plano jurisdiccional, toda vez que actores, recursos y organizaciones (además, por supuesto, de los propios potenciales beneficiarios) se encuentran territorializados a lo largo y ancho del país.

Las reflexiones finales invitan a imaginar que el camino recorrido en esta materia en Argentina no debiese repetirse como hasta ahora, no obstante lo cual la trayectoria narrada deja enseñanzas claras. El cierre es entonces “en clave” de una apuesta por el aprendizaje obvio pero pertinente de cara al futuro:

- a) **No hay recetas técnicas aisladas de la disputa de intereses y valores procesada políticamente.** La racionalidad instrumental para obtener eficiencia se golpea una y otra vez con dinámicas institucionalmente condicionadas que dificultan llegar a cumplir objetivos como la coordinación de esfuerzos o la fijación de prioridades para asignar recursos. Es, entonces, sobre esos niveles de conflicto donde hay que operar, cambiando reglas y costos de transacción políticos, redistribuyendo recursos entre los actores y fomentando la posibilidad de nuevos equilibrios intertemporales.
- b) **Antes de avanzar en la construcción de una Autoridad social que equipare la fuerza del área económica, se requiere resolver problemas al interior del campo específico de la política social.** El sistema de protección social argentino muestra complejidades variadas y profundas tanto a nivel sectorial como jurisdiccional, y es por ese motivo que la estrategia debe encaminarse primero a resolver los conflictos en ese doble plano, y aun cuando el esfuerzo se inicie por las políticas frente a la pobreza, será importante entender la multidimensionalidad de ésta y, por ende, la necesaria articulación de esfuerzos que se requiere. Será recién entonces cuando pueda discutirse con fundamento la redefinición de roles y espacios de poder con aquellos actores del ámbito económico (sean internos o externos al Estado).
- c) **Se requiere aunar capacidades técnicas con capacidades políticas.** Algunos esfuerzos importantes realizados en los últimos años para dotar de mayor calidad técnica a las instancias decisorias de política social no han prosperado, e incluso se han debilitado, en parte por la ausencia y/o debilidad de líderes políticos dispuestos a nutrirse de información y conocimiento para emprender disputas a favor de una mejor institucionalidad social. Asimismo, la debilidad de la gran mayoría de los (potenciales) beneficiarios de la política social, sea a nivel de servicios educativos o sanitarios, sea a nivel de la seguridad social, sea a nivel de los programas focalizados, deriva en debilidad política para el conjunto del ámbito social. Por ende, no se consigue poder sólo con la utilización de la técnica, ni se mejora la *expertise* sólo con voluntad política.
- d) **Las restricciones existen pero no están dadas de una vez y para siempre.** La historia aquí narrada sobre los intentos de construcción de una Autoridad social llaman la atención sobre el peso de variables políticas, económicas, institucionales, administrativas y

culturales. Pero la potencial existencia y/o emergencia de “ventanas de oportunidad” no debiese ser descartada por aquellos actores que, aún débiles, pugnan por cambiar la institucionalidad social hacia un sistema más incluyente. Se requieren, en suma, coaliciones políticas y socioeconómicas habilitadas para aunar esfuerzos en el largo plazo, más allá de conflictos coyunturales. Liderazgo y sentido de la oportunidad resultan otros elementos indispensables en esta empresa.

Finalmente, hay que reconocer una vez más que Argentina contemporánea tiene múltiples problemas que resolver. De ellos, el mejorar su institucionalidad social y pese a todo la Autoridad social resulta una expresión que no debiese descartarse (entre otras probables) es quizás uno de los más relevantes, y es por ende también una problemática donde los intereses *pro-statu-quo* se expresan con nitidez. En consecuencia, el futuro no deberá ser momento de pura ingeniería tecnocrática, ni momento de propuestas utópicas imposibles de pasar la prueba de factibilidad más elemental. Es, más bien, un espacio para aprender de la experiencia, teniendo por delante un par de preguntas, simples pero relevantes: ¿cuál es el tipo de Argentina que sus propios ciudadanos quieren para el mañana?, ¿podrá la política procesar a favor de los intereses colectivos ese “nuevo contrato social”?

Bibliografía

- Acuña, Carlos (1995), "Introducción", en Acuña, Carlos (comp.) *La nueva matriz política argentina*, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Altimir, Oscar y Luis Beccaria (2000), "La distribución del ingreso y el nuevo orden económico", en *Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social*, N° 2, Rosario.
- Cortés, Rosalía y Adriana Marshall (1999), "Estrategia económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los noventa" en *Desarrollo Económico*, Vol.39, N° 154, Buenos Aires.
- DGSC (Dirección de Gastos Sociales Consolidados) (2001), *Caracterización y evolución del gasto público social 2000*, Serie Gasto Público, Documento de Trabajo No.10, Secretaría de Política Económica, Ministerio de Economía, Buenos Aires.
- Filmus, Daniel (1998), "La descentralización educativa en el centro del debate" en Isuani y Filmus (comp.) *La Argentina que viene*. Grupo Edit. Norma, Argentina.
- Franco, Rolando (2000), *Autoridad social*, mimeo, Santiago.
- Golbert, Laura (1998), "Los problemas del empleo y las políticas sociales", en *Boletín Informativo Techint* 296, octubre-diciembre, Buenos Aires.
- Isuani, Aldo (1996), "Gasto público social, estudios realizados y prioridades de investigación", Emilio Tenti, Ernesto Fanfani, Isuani, Aldo; Carlos La Serna,; y Carrizo, Cecilia en *Problemas estructurales, gasto público y gestión de políticas sociales*, Lumen, Buenos Aires.
- ___ (1998), "Una nueva etapa histórica" en Isuani y Filmus (comp.) *La Argentina que viene* Grupo Edit. Norma, Argentina.
- Lo Vuolo, Rubén (1996), *Reformas previsionales en América Latina: una visión crítica en base al caso argentino*, mimeo, Buenos Aires.
- Lo Vuolo, Rubén, Alberto Barbeito, Laura Pautassi, y Corina Rodríguez (1999), *La pobreza... de la política contra la pobreza*. Miño y Dávila/CIEPP, Madrid.

- Mesa-Lago, Carmelo (1999), "Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI", en *Reforma y Democracia*, N° 15, Caracas, Venezuela.
- Novaro, Marcos (2000), "La jefatura del Gabinete de Ministros en Argentina y sus capacidades de coordinación y control", en *Política y Gestión*, N° 1, Rosario, Argentina.
- Palanza, Valeria (2002), *Espacios de concertación alternativos: los Consejos Federales de la política social en Argentina*, Documento de Trabajo N° 71, CEDI, Buenos Aires, Argentina.
- Poder Ejecutivo Nacional (1996), *Diagnóstico y propuestas sobre los programas sociales*, PEN, Buenos Aires.
- Potenza Dal Masetto, Fernanda (2002), *El rol de los Consejos Federales de Educación y Salud en la elaboración de políticas sectoriales*, ponencia presentada en el Primer Congreso Nacional de Políticas Sociales, Universidad de Quilmes-Asociación Argentina de Políticas Sociales, Quilmes, Argentina.
- Presidencia de la Nación (1995), *Plan Social 1995. Políticas de promoción y solidaridad con los más necesitados*, Secretaría de Desarrollo Social, Buenos Aires, Argentina.
- Prol, Luis (1994), "El nuevo desafío del desarrollo social", en *Banca y sociedad en la era privatizadora*, Asociación de Bancos de la República Argentina, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián y Carlos Acuña (2001a), *La política social del gobierno nacional: un análisis político-institucional*, Informe de Avance de investigación realizada en el marco del Observatorio Social UNESCO-MOST/SIEMPRO, Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, Fabián (coord.); (2001b), Karina Ansolabehre; Gustavo Dufour; Carina Lupica; Fernanda Potenza Dal Masetto; Horacio Rodríguez Larreta (asesor) *La descentralización de las políticas sociales en Argentina*, Documento de Trabajo, CEDI/Grupo Sophia, Buenos Aires, Argentina.
- Repetto, Fabián (2002), *Gestión pública y desarrollo social en los noventa: las trayectorias de Argentina y Chile*, PROMETEO/FGyS, Buenos Aires (inédito).
- ____ (2000), "Gestión pública, actores e institucionalidad: las políticas frente a la pobreza en los '90", en *Desarrollo Económico*, Vol.39, N° 156, Buenos Aires, Argentina.
- ____ (1998), "La pobreza no es eterna: propuestas para enfrentarla", en Isuani y Filmus (comps.) *La Argentina que viene*, Grupo Editorial Norma, Argentina.
- Secretaría de Programación Económica y Regional (1999), *Caracterización y Evaluación del Gasto Público Social*, Ministerio de Economía y Obras y Servicios Públicos, Buenos Aires, Argentina.
- (SIEMPRO) Sistema de Información, Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (2000), *Evolución reciente de la pobreza por ingresos en el Gran Buenos Aires. Mayo de 1999 y mayo de 2000*, Serie Informes de Situación Social, N° 5, SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires, Argentina.
- ____ (2001a), *Evolución reciente del mercado de trabajo y la pobreza por ingresos en el Gran Buenos Aires. Mayo de 2000 y mayo de 2001*, Serie Informes de Situación Social, N° 12, SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires, Argentina.
- ____ (2001b), *Evolución reciente del mercado de trabajo. Octubre de 1999 y octubre de 2000*, Serie Informes de Situación Social, N° 6, SIEMPRO, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires, Argentina.
- ____ (2001c), *Estructura y evolución del gasto de los programas nacionales de lucha contra la pobreza: 1997-2001*, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires, Argentina.
- ____ (2002a), *Estructura y evolución del gasto social focalizado: 1997-2002*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- ____ (2002b), *Informe de Situación Social*, Consejo Nacional de Coordinación de Políticas Sociales, Buenos Aires, Argentina.
- Subsecretaría de Políticas Sociales, SDS (1998), *Plan Social Nacional. Documento de Diagnóstico*, Secretaría de Desarrollo Social, mimeo, Buenos Aires, Argentina.



Serie políticas sociales

Números publicados

- 1 Andrés Necochea, La postcrisis: ¿una coyuntura favorable para la vivienda de los pobres? (LC/L.777), septiembre de 1993.
- 2 Ignacio Irarrázaval, El impacto redistributivo del gasto social: una revisión metodológica de estudios latinoamericanos (LC/L.812), enero de 1994.
- 3 Cristián Cox, Las políticas de los noventa para el sistema escolar (LC/L.815), febrero de 1994.
- 4 Aldo Solari, La desigualdad educativa: problemas y políticas (LC/L.851), agosto de 1994.
- 5 Ernesto Miranda, Cobertura, eficiencia y equidad en el área de salud en América Latina (LC/L.864), octubre de 1994.
- 6 Gastón Labadie y otros, Instituciones de asistencia médica colectiva en el Uruguay: regulación y desempeño (LC/L.867), diciembre de 1994.
- 7 María Herminia Tavares, Federalismo y políticas sociales (LC/L.898), mayo de 1995.
- 8 Ernesto Schiefelbein y otros, Calidad y equidad de la educación media en Chile: rezagos estructurales y criterios emergentes (LC/L.923), noviembre de 1995.
- 9 Pascual Gerstenfeld y otros, Variables extrapedagógicas y equidad en la educación media: hogar, subjetividad y cultura escolar (LC/L.924), diciembre de 1995.
- 10 John Durston y otros, Educación secundaria y oportunidades de empleo e ingreso en Chile (LC/L.925), diciembre de 1995.
- 11 Rolando Franco y otros, Viabilidad económica e institucional de la reforma educativa en Chile (LC/L.926), diciembre de 1995.
- 12 Jorge Katz y Ernesto Miranda, Reforma del sector salud, satisfacción del consumidor y contención de costos (LC/L.927), diciembre de 1995.
- 13 Ana Sojo, Reformas en la gestión de la salud pública en Chile (LC/L.933), marzo de 1996.
- 14 Gert Rosenthal y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen I, (LC/L.996), noviembre de 1996.
- 14 Eduardo Bascuñán y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen II, (LC/L.996/Add.1), diciembre de 1996.
- 14 Secretaría Permanente del Sistema Económico Latinoamericano (SELA) y Santiago González Cravino, Aspectos sociales de la integración, Volumen III, (LC/L.996/Add.2), diciembre de 1997.
- 14 Armando Di Filippo y otros, Aspectos sociales de la integración, Volumen IV, (LC/L.996/Add.3), diciembre de 1997.
- 15 Iván Jaramillo y otros, Las reformas sociales en acción: salud (LC/L.997), noviembre de 1996.
- 16 Amalia Anaya y otros, Las reformas sociales en acción: educación (LC/L.1000), diciembre de 1996.
- 17 Luis Maira y Sergio Molina, Las reformas sociales en acción: Experiencias ministeriales (LC/L.1025), mayo de 1997.
- 18 Gustavo Demarco y otros, Las reformas sociales en acción: Seguridad social (LC/L.1054), agosto de 1997.
- 19 Francisco León y otros, Las reformas sociales en acción: Empleo (LC/L.1056), agosto de 1997.
- 20 Alberto Etcheagaray y otros, Las reformas sociales en acción: Vivienda (LC/L.1057), septiembre de 1997.
- 21 Irma Arriagada, Políticas sociales, familia y trabajo en la América Latina de fin de siglo (LC/L.1058), septiembre de 1997.
- 22 Arturo León, Las encuestas de hogares como fuentes de información para el análisis de la educación y sus vínculos con el bienestar y la equidad (LC/L.1111), mayo de 1998. [www](#)
- 23 Rolando Franco y otros, Social Policies and Socioeconomic Indicators for Transitional Economies (LC/L.1112), mayo de 1998.
- 24 Roberto Martínez Nogueira, Los proyectos sociales: de la certeza omnipotente al comportamiento estratégico (LC/L.1113), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Gestión de Programas Sociales en América Latina, Volumen I (LC/L.1114), mayo de 1998. [www](#)
- 25 Metodología para el análisis de la gestión de Programas Sociales, Volumen II (LC/L.1114/Add.1), mayo de 1998. [www](#)
- 26 Rolando Franco y otros, Las reformas sociales en acción: La perspectiva macro (LC/L.1118), junio de 1998. [www](#)

- 27 Ana Sojo, *Hacia unas nuevas reglas del juego: Los compromisos de gestión en salud de Costa Rica desde una perspectiva comparativa* (LC/L.1135), julio de 1998. [www](#)
- 28 John Durston, *Juventud y desarrollo rural: Marco conceptual y contextual* (LC/L.1146), octubre de 1998. [www](#)
- 29 Carlos Reyna y Eduardo Toche, *La inseguridad en el Perú* (LC/L.1176), marzo de 1999. [www](#)
- 30 John Durston, *Construyendo capital social comunitario. Una experiencia de empoderamiento rural en Guatemala* (LC/L.1177), marzo de 1999. [www](#)
- 31 Marcela Weintraub y otras, *Reforma sectorial y mercado de trabajo. El caso de las enfermeras en Santiago de Chile* (LC/L.1190), abril de 1999.
- 32 Irma Arriagada y Lorena Godoy, *Seguridad ciudadana y violencia en América Latina: Diagnóstico y políticas en los años noventa* (LC/L.1179-P), Número de venta: S.99.II.G.24 (US\$ 10.00), agosto de 1999. [www](#)
- 33 CEPAL PNUD BID FLACSO, *América Latina y las crisis* (LC/L.1239-P), Número de venta: S.00.II.G.03 (US\$10.00), diciembre de 1999. [www](#)
- 34 Martín Hopenhayn y otros, *Criterios básicos para una política de prevención y control de drogas en Chile* (LC/L.1247-P), Número de venta: S.99.II.G.49 (US\$ 10.00), noviembre de 1999. [www](#)
- 35 Arturo León, *Desempeño macroeconómico y su impacto en la pobreza: análisis de algunos escenarios en el caso de Honduras* (LC/L.1248-P), Número de venta S.00.II.G.27 (US\$10.00), enero de 2000. [www](#)
- 36 Carmelo Mesa-Lago, *Desarrollo social, reforma del Estado y de la seguridad social, al umbral del siglo XXI* (LC/L.1249-P), Número de venta: S.00.II.G.5 (US\$ 10.00), enero de 2000. [www](#)
- 37 Francisco León y otros, *Modernización y comercio exterior de los servicios de salud/Modernization and Foreign Trade in the Health Services* (LC/L.1250-P) Número de venta S.00.II.G.40/E.00.II.G.40 (US\$ 10.00), marzo de 2000. [www](#)
- 38 John Durston, *¿Qué es el capital social comunitario?* (LC/L.1400-P), Número de venta S.00.II.G.38 (US\$ 10.00), julio de 2000. [www](#)
- 39 Ana Sojo, *Reformas de gestión en salud en América Latina: los cuasimercados de Colombia, Argentina, Chile y Costa Rica* (LC/L.1403-P), Número de venta S.00.II.G.69 (US\$10.00), julio de 2000. [www](#)
- 40 Domingo M. Rivarola, *La reforma educativa en el Paraguay* (LC/L.1423-P), Número de venta S.00.II.G.96 (US\$ 10.00), septiembre de 2000. [www](#)
- 41 Irma Arriagada y Martín Hopenhayn, *Producción, tráfico y consumo de drogas en América Latina* (LC/L.1431-P), Número de venta S.00.II.G.105 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
- 42 *¿Hacia dónde va el gasto público en educación? Logros y desafíos*, 4 volúmenes:
Volumen I: Ernesto Cohen y otros, *La búsqueda de la eficiencia* (LC/L.1432-P), Número de venta S.00.II.106 (US\$10.00), octubre de 2000. [www](#)
Volumen II: Sergio Martinic y otros, *Reformas sectoriales y grupos de interés* (LC/L.1432/Add.1-P), Número de venta S.00.II.G.110 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
Volumen III: Antonio Sancho y otros, *Una mirada comparativa* (LC/L.1432/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.4 (US\$10.00), febrero de 2001.
Volumen IV: Silvia Montoya y otros, *Una mirada comparativa: Argentina y Brasil* (LC/L.1432/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.25 (US\$10.00), marzo de 2001.
- 43 Lucía Dammert, *Violencia criminal y seguridad pública en América Latina: la situación en Argentina* (LC/L.1439-P), Número de venta S.00.II.G-125 (US\$10.00), noviembre de 2000. [www](#)
- 44 Eduardo López Regonesi, *Reflexiones acerca de la seguridad ciudadana en Chile: visiones y propuestas para el diseño de una política* (LC/L.1451-P), Número de venta S.00.II.G.126 (US\$10.00), noviembre 2000. [www](#)
- 45 Ernesto Cohen y otros, *Los desafíos de la reforma del Estado en los programas sociales: tres estudios de caso* (LC/L.1469-P), Número de venta S.01.II.G.26 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 46 Ernesto Cohen y otros, *Gestión de programas sociales en América Latina: análisis de casos*, 5 volúmenes:
Volumen I: *Proyecto Joven de Argentina* (LC/L.1470-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001.
Volumen II: *El Programa Nacional de Enfermedades Sexualmente Transmisibles (DST) y Síndrome de Inmunodeficiencia Adquirida (SIDA) de Brasil* (LC/L.1470/Add.1-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen III: *El Programa de Restaurantes Escolares Comunitarios de Medellín, Colombia* (LC/L.1470/Add.2-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen IV: *El Programa Nacional de Apoyo a la Microempresa de Chile* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
Volumen V: *El Programa de Inversión Social en Paraguay* (LC/L.1470/Add.3-P), Número de venta S.01.II.G.5 (US\$10.00), enero de 2001. [www](#)
- 47 Martín Hopenhayn y Alvaro Bello, *Discriminación étnico-racial y xenofobia en América Latina y el Caribe* (LC/L.1546), Número de venta S.01.II.G.87 (US\$10.00), mayo de 2001. [www](#)
- 48 Francisco Piloti, *Globalización y Convención sobre los Derechos del Niño: el contexto del texto* (LC/L.1522-P), Número de venta S.01.II.G.65 (US\$ 10.00), marzo de 2001. [www](#)

- 49 John Durston, Capacitación microempresarial de jóvenes rurales indígenas en Chile (LC/L. 1566-P), Número de venta S.01.II.G.112 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 50 Agustín Escobar Latapí, Nuevos modelos económicos: ¿nuevos sistemas de movilidad social? (LC/L.1574-P), Número de venta S.01.II.G.117 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 51 Carlos Filgueira, La actualidad de viejas temáticas: sobre los estudios de clase, estratificación y movilidad social en América Latina (LC/L 1582-P), Número de venta S.01.II.G.125 (US\$ 10.00), julio de 2001. [www](#)
- 52 Arturo León, Javier Martínez B., La estratificación social chilena hacia fines del siglo XX (LC/L.1584-P), Número de venta S.01.II.G.127 (US\$ 10.00), agosto de 2001. [www](#)
- 53 Ibán de Rementería, Prevenir en drogas: paradigmas, conceptos y criterios de intervención (LC/L. 1596-P), Número de venta S.01.II.G.137 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 54 Carmen Artigas, El aporte de las Naciones Unidas a la globalización de la ética. Revisión de algunas oportunidades. (LC/L. 1597-P), Número de venta: S.01.II.G.138 (US\$ 10.00), septiembre de 2001. [www](#)
- 55 John Durston, Capital social y políticas públicas en Chile. Investigaciones recientes. Volumen I, (LC/L. 1606-P), Número de venta: S.01.II.G.147 (US\$ 10.00), octubre de 2001 y Volumen II, (LC/L.1606/Add.1-P), Número de venta: S.01.II.G.148 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 56 Manuel Antonio Garretón, Cambios sociales, actores y acción colectiva en América Latina. (LC/L. 1608-P), Número de venta: S.01.II.G.150 (US\$ 10.00), octubre de 2001. [www](#)
- 57 Irma Arriagada, Familias latinoamericanas. Diagnóstico y políticas públicas en los inicios del nuevo siglo. (LC/L. 1652-P), Número de venta: S.01.II.G.189 (US\$ 10.00), diciembre de 2001. [www](#)
- 58 John Durston y Francisca Miranda, Experiencias y metodología de la investigación participativa. (LC/L.1715-P), Número de venta: S.02.II.G.26 (US\$ 10.00), marzo de 2002. [www](#)
- 59 Manuel Mora y Araujo, La estructura argentina. Evidencias y conjeturas acerca de la estratificación social, (LC/L 1772-P), Número de venta: S.02.II.G.XX (US\$ 10.00), junio de 2002. [www](#)
- 60 Lena Lavinas y Francisco León, Empleo femenino no Brasil: mudanças institucionais e novas inserções no mercado de trabalho, Volumen I (LC/L.1776-P), Número de venta S.02.II.G.90 (US\$ 10.00), agosto de 2002 y Volumen II, (LC/L.1776/Add.1-P) Número de venta S.02.II.G.91 (US\$ 10.00), septiembre de 2002. [www](#)
- 61 Martín Hopenhayn, Prevenir en drogas: enfoques integrales y contextos culturales para alimentar buenas prácticas, (LC/L.1789-P), Número de venta: S.01.II.G.103 (US\$ 10.00), octubre de 2002. [www](#)
- 62 Fabián Repetto, Autoridad Social en Argentina. Aspectos político-institucionales que dificultan su construcción. (LC/L.1853-P), Número de venta: S.03.II.G.21, (US\$ 10.00), febrero de 2003. [www](#)

El lector interesado en números anteriores de esta serie puede solicitarlos dirigiendo su correspondencia a la División de Desarrollo Social, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago de Chile. No todos los títulos están disponibles.
Los títulos a la venta deben ser solicitados a Unidad de Distribución, CEPAL, Casilla 179-D, Santiago, Chile, Fax (562) 210 2069, publications@eclac.cl.

[www](#): Disponible también en Internet: <http://www.eclac.cl>

Nombre:.....
 Actividad:.....
 Dirección:.....
 Código postal, ciudad, país:
 Tel.: Fax: E.mail: