

## La Gestión Social del Estado, Políticas de Intervención en el Hábitat Popular Urbano. El Programa de Atención de Grupos Vulnerables Investigación Aplicada ▶ 1

Oswaldo Martorell

Clara Ben Altabef

Hugo Nallar

María Mafalda Alonso

María José Bazán Lopes ▶ 2

Este proyecto aporta ideas en el análisis de las potencialidades y limitaciones de la gestión social del Estado y las perspectivas de su futuro rol en relación a la pobreza y la exclusión social en Argentina, a través del Estudio de Atención a Grupos Vulnerables de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación, en su aplicación en Tucumán desde 1996, en los Planes Barriales Ejército Argentino y Los Pocitos, haciendo foco en los proyectos de infraestructura.

Palabras claves: gestión social del Estado, grupos vulnerables, planes barriales.

The project proposes ideas for the analysis of the state's social management potentialities and limitations and its future roll concerning poverty and social exclusion in Argentina. This is done through the Vulnerable Group Assistance Study from the Social Development Secretary and its application in Tucumán from 1996 in the Ejército Argentino and Los Pocitos neighbourhood plans, focusing on infrastructure projects.

Key Words: State's Social Management, vulnerable groups, neighbourhood plans.

1 ◀ El presente artículo deriva del Programa CIUNT y del Programa de Investigación: "Evolución de la vivienda y su problemática en Argentina y el NOA." Director: Arq. Diego Lecuona. Universidad Nacional de Tucumán. Facultad de Arquitectura y Urbanismo.

2 ◀ Arquitectos argentinos de la Universidad Nacional de Tucumán.

## EL "PROGRAMA DE VIVIENDA POPULAR" COMO AMBITO INSTITUCIONAL DEL PROYECTO.

El Programa de Vivienda Popular integra el instituto de Historia de la Facultad de Arquitectura y Urbanismo de la UNT y como tal realiza tareas de investigación y transferencia desde la Universidad al medio social en que se inserta. A partir de la demanda social de mayor interrelación, surge la búsqueda de una mayor fluidez en la interfase Universidad-Territorio-Sociedad en el tratamiento de la problemática socio-ambiental, generando y participando en estrategias de intervención territorial, especialmente en aquellas dirigidas hacia los grupos más desprotegidos. En todos los aspectos de su actuación el Programa de Vivienda Popular intenta cubrir la totalidad del espectro de la *misiones fundamentales de la UNT* referidos a la docencia, la investigación y la extensión. Progresivamente se ha convertido en un **programa integral al desarrollo universitario** vinculado al mejoramiento de la calidad de vida de la población en general y específicamente de los sectores de menores recursos, contando con recursos humanos donde se conjugan:

- la *experiencia*, dada en distintas áreas vinculadas a la problemática habitacional,
- la *interdisciplinariedad*, indispensable para el desarrollo de los proyectos,
- la *especialización* temática, verificable por las formaciones de grado y postgrado individuales,
- la *multiplicidad* de las actividades desarrolladas individual o grupamente, y
- la *participación* responsable en diversos proyectos y eventos, tanto propios como de otras instituciones, de

transferencia académica y difusión al medio. Con estas características, se intenta conformar un grupo de acción especializado en la temática de la producción social del hábitat, ya sea desde la investigación, la formación, el asesoramiento, la capacitación o la especialización.

En el campo de la investigación, desarrolla el programa: Evolución de la Vivienda y su Problemática en Argentina y en el NOA, entendiéndola como el proceso de interacción de actores y estrategias en la producción social del hábitat, dentro de la gestión territorial. Los proyectos que abarca tratan la cuestión socio-habitacional como un recorte de la problemática social urbana, desde dos puntos de vista: desde la perspectiva de las acciones sociales y desde la producción de la vivienda, enmarcados en la sustentabilidad de los procesos territoriales y desde una perspectiva histórica.

En el campo de la transferencia, actúa en la extensión. Suscribió un convenio con la Secretaría de Desarrollo Social - PAGV actuando como ODA (Organización de Apoyo) en el Plan Barrial Ejército Argentino del Municipio de San Miguel de Tucumán (objeto del estudio de esta investigación).

## EL PROYECTO EN SI MISMO

La intención del proyecto es la de dilucidar la correspondencia entre las políticas sociales enarboladas desde el discurso oficial en forma generalizada (el Plan Social) con un ejemplo concreto, tanto en su formulación como en sus primeras etapas de implementación

(debido a que el periodo total del proyecto de investigación no cubre el total de la ejecución del PAGV en Tucumán).

EL Programa de Atención a Grupos Vulnerables está inscripto en el Plan Social de la Secretaría de Desarrollo Social diseñado en 1995. Pretende disminuir la exposición a riesgos sociales y el mejoramiento de la calidad de vida de los grupos mas vulnerables de población pobre y pauperizada de grandes aglomerados urbanos del país. El PAGV se desarrollo siguiendo la planificación por gestión participativa, como herramienta para seguir el proceso de manera sustentable por todos los actores intervinientes.

Tomando la perspectiva propuesta por C. Dadani para el análisis de políticas sociales (Hintze, 1996), el enfoque será del análisis político-cultural del PAGV, desde los documentos ( que contienen los discursos) y desde el proceso mismo, tomando como aspectos clave ciertos elementos que hacen a una política/ programa social y la constituyen en intervención estatal: la construcción de la problemática, la formulación de estrategias desde el Estado, la justificación del diseño de la respuesta y también de la selección territorial (en el caso de estudio, ciertas áreas urbanas de Tucumán). Al respecto, S. Hintze aclara que “lo específico de este enfoque no tiene que ver ni con las técnicas, ni con el universo empírico, sino con un *modo de conocer*, cuya virtud radica en captar espacios de lo real *no previstos*, en estado germinal”, posibilitando la construcción de un ‘objeto de conocimiento que incluya y registre las irregularidades y las diferencias’” (Hintze, 1996).

## ELEMENTOS CLAVES DE LA INVESTIGACION

El estudio de las políticas sociales hacia grupos de pobreza significa de alguna manera preguntarse sobre la congruencia lógica entre el perfil del rol del Estado y el ideal de las condiciones de vida equitativas, contando no solo a la dimensión económica sino su complejidad en cuanto al capital social, y por ende implica la revisión conceptual del desarrollo en tiempos del ajuste.

Los objetivos iniciales del proyecto se han complementado con una secuencia de aproximación en el proceso de investigación:

---

### *Tema:*

→ Políticas sociales hacia la pobreza en Argentina.

---

### *Problema científico:*

→ Cuales son las potencialidades y limitaciones de la gestión social de Estado hacia los sectores de pobreza, en el marco de los postulados de las políticas impulsadas desde el modelo neoliberal?

---

### *Objetivo general:*

→ Interpretar el Programa de Atención a Grupos Vulnerables como ejemplo de programa social para áreas urbanas con concentración de pobreza, dentro de las políticas públicas vigentes en Argentina a partir de 1990.

---

*Objetivos específicos:*

- a) Interpretar el proceso de formulación del PAGV para el caso de los Municipios de San Miguel de Tucumán y Tafi Viejo como una construcción social participativa, en la definición de sus elementos básicos (problemática social, la población-objeto, tipo de respuesta, selección del territorio de aplicación).
- b) Focalizar en la formulación e implementación de los proyectos de infraestructura de los Planes Barriales Ejército Argentino y Los Pocitos, ahondando en la correspondencia entre los postulados y su aplicación.

---

Los objetivos de este proyecto apunta a delinear un análisis de la orientación del sentido político-ideológico de tales políticas dentro de las transformaciones estructurales que configuran un nuevo modelo de acumulación-legitimación. Las cuestiones claves que han conducido la investigación se pueden resumir en:

- *Cuál es la funcionalidad de un programa hacia los sectores de pobreza dentro de las políticas sociales en el Estado neoliberal?*
- En qué ha variado la acción del Estado en grupos de pobreza?*

#### SOBRE POLITICAS SOCIALES EN ARGENTINA:

Se puede entender el Estado como "...un escenario por la lucha del poder social, un terreno en el cual se dirimen los conflictos entre distintos proyectos sociales que definen un patrón de organización económico y social" y al mismo tiempo "...un 'pacto de dominación' mediante el cual una determinada alianza de clases construye un sistema

hegemónico susceptible de generar un bloque histórico; una institución dotada de sus correspondientes aparatos burocráticos y capaz de transformarse, bajo determinadas circunstancias en un 'actor corporativos'; (...) y el representante de los 'intereses universales' de la sociedad, y en cuanto tal, la expresión orgánica de la de la comunidad nacional" ▶ 3. Es la expresión institucional de la sociedad y el sistema de producción y lucha social por excelencia, procesado e intencionado por la sociedad civil. Las sucesivas reformas serían las adaptaciones funcionales indispensables para la subsistencia de su primacía en los órdenes.

La agenda estatal es el 'espacio problemático' de la sociedad, dado por el conjunto de cuestiones no resueltas que afectan a (al menos) algún sector, constituyéndose en el objeto de acción de la acción del Estado, su dominio funcional. Por tanto, las políticas representan tomas de decisión de sus representantes e instituciones por una alternativa de solución en sus aspectos teóricos, políticos o materiales. A través de la agenda, cada gobierno reconstruye su propia legitimidad, su esquema de gestión y plantea la redistribución de ingresos. La agenda alude a los problemas de reproducción social, generalmente conocidos por frases clave ▶ 4 que toman tres elementos propios del Estado: la gobernabilidad, el desarrollo y la equidad.

La razón de ser del Estado no alude a su identidad (cómo denominarlo) sino su esencia (qué es), su necesidad (cuándo y cómo estar) y su rol (qué y cómo hacer). El proceso actual de reforma pone como cuestión central del debate los límites de espacio público y el espacio privado, buscando una redefinición de términos como representación política, participación y autoorganización social.

3 ◀ Borón, 1990, citado en Grassi E. Et alii, 1994. Políticas sociales – Crisis y ajuste estructural, Editorial Espacio, BA.

4 ◀ Tales como 'orden y progreso', 'seguridad y desarrollo', 'estabilidad y crecimiento', 'ajuste y revolución productiva'.

Las relaciones societarias requieren 2 rasgos para su funcionamiento: la ciudadanía y los sistemas de control. El ciudadano resulta de una construcción histórica, de la sociedad burguesa con aparición formal a fines del siglo XVIII en el marco de las revoluciones francesa y norteamericana y pasa a ser el supuesto de la condición de obrero. En el capitalismo, el ciudadano es un individuo libre, aislado, limitado a sí mismo, y transforma la lucha en competencia (bajo el paraguas del mercado), intentando igualar una sociedad con fuertes asimetrías.

En el Estado nacional, la ciudadanía no es abarcativa de la totalidad de la población de un país sino inclusiva, lo cual expresa que tiene límites corribles en las dimensiones histórica y espacial, tanto en su ontogénesis como en su funcionalidad. El derecho ciudadano implica a cuerpos altamente normalizados y por consiguiente incapacitados para la acción política directa, sino por sus representantes. Las sociedades latinoamericanas tendieron a privilegiar una matriz socio-política donde el Estado constituyó el locus principal de la política, ámbito natural de presiones, demandas y tomas de posición para la agenda pública, caracterizada como "Estado-céntrica"; a diferencia de la actual cuyo eje sería eminentemente social y por lo tanto "socio-céntrica" ▶ 5 (Oszlak, 1997).

El abordaje de las políticas sociales como acciones (y omisiones) en relación a la cuestión social del Estado (Oszlak y O'Donnell, 1978), debe contextualizarse en un sistema de conceptos y sus articulaciones expectativas, el sustento teórico-ideológico. Las políticas sociales son constitutivas del régimen social de acumulación como intervenciones sociales del Estado orienta-

das directamente a las condiciones de vida (y de reproducción de la vida) de ciertos sectores y grupos sociales, operando especialmente en el momento de la distribución secundaria del ingreso por mecanismos superpuestos con la distribución desde la producción.

Su sentido y orientación deben analizarse en el marco de proyectos socio-políticos, en la producción de discursos como prácticas significativas. "La política social (...) se constituye en el ámbito natural de configuración e implementación de los derechos sociales." ▶ 6, P. Rosanvallon (1995) entiende al derecho social como la dimensión societal donde se intersecta lo justo y lo bueno, enriqueciendo los derechos objetivos y cuya significación histórica depende del desarrollo social alcanzado. El cumplimiento en mayor o menor grado de los derechos sociales normativos no resta entidad y se relaciona con la participación de la sociedad en su defensa.

Las políticas no son reacciones del Estado frente a la cuestión social, sino la forma estatal de construir tal cuestión. Los procesos sociales, según los entiende J. L. Coraggio (1996), son estructuras que tienden a reproducirse en la evolución histórica de sistemas de relaciones que reproducen las condiciones para su propio mantenimiento. Un fenómeno social se convierte en problema de objeto de atención desde el nivel político una vez que se lo construye desde los niveles de gobierno con la intencionalidad que así sea. S.

Kelman observa que la trama de una política que comienza "...a partir de las ideas que tienen los ciudadanos acerca de acciones que quieren que el gobierno aprenda..." ▶ 7 Considerar las políticas sociales, entonces,

5 ◀ Según el autor, en una temeraria definición dado que la lucha política aun no ha sido dirimida.

6 ◀ Levin S., 1997: "La ciudadanía social en la Argentina: encuentros y desencuentros con la política social" oszlak O., 1997: Op. Cit.

7 ◀ Citado en Medicoa G. E., 1997: la planificación de las políticas sociales - Planteo de un caso para su análisis y evolución, Espacio Editorial, BA.

como 'un momento de máxima actividad estatal en la regulación y conformación de patrones diferenciados de reproducción social', reafirma la idea de que los procesos de reforma que se están llevando a cabo en la región no son meras respuestas a crisis o conflictos coyunturales, exteriores a las políticas sociales, sino parte activa de un nuevo modelo de construcción social (Hintze, 1996).

#### DE LA CUESTION SOCIAL HOY

En los 50 y 60, se impuso en Latinoamérica el concepto del desarrollo como "...acrecentar y perfeccionar la producción de bienes y servicios y su intercambio, como motor o manera de acceder a mayores niveles de bienestar general (...) incrementando el mercado interno para poder consumir y utilizar el aumento de la producción y así seguir produciendo y consumiendo." ▶ 8 La situación de cambio estructural de las economías latinoamericanas desde los 40 fueron de los procesos de industrialización tardía y de consolidación temprana, lo que llevaba a importantes masas de población a quedar marginada de los beneficios del desarrollo en los centros. Aun así se observaba una importante movilidad social en ambos sentidos (ascendente y descendente), que transformaba la estructura económica.

El ciclo descendente en Argentina se ha iniciado a mediados de los 70, y en ese sentido la expulsión de la mano de obra del mercado que implica una crisis extendida hasta los 90 implica que no se produciría su reincorporación en el ciclo expansivo del crecimiento. Se están

evidenciando los cambios excluyentes de un amplio sector social, polarizando la sociedad como resultado de una estructura distributiva inequitativa, que implicaría una nueva conformación social. El ciclo descendente se ha iniciado a mediados de los 70 y la expulsión de mano de obra del mercado ha implicado una crisis extendida hasta los 90, sin posible incorporación en el ciclo expansivo del crecimiento. En ese sentido, los índices actuales de desempleo abierto altos, como el 17% en octubre de 1996, ▶ 9 se condice con un PBI estimado para ese año de 5%. "Las perspectivas señalan que las condiciones en el sistema se mantendrán y las expectativas sobre reversión de la crisis son reemplazadas por programas para controlar el empeoramiento de las condiciones de vida de cada vez más amplios sectores sociales. ¿Quiénes son hoy los pobres? ¿Son los expulsados del sector moderno del sistema? ¿Qué transformaciones debe encarar el Estado para mitigar los efectos de la crisis? ¿Qué escenario es el que ofrecerán nuestros países en los próximos años?" ▶ 10

Los altos niveles de inflación de los 80, el estancamiento en el producto bruto, la lenta desindustrialización, el achicamiento del mercado laboral y la precarización expulsa ciudadanos del sistema y produce pobreza fundamentalmente urbana (intensificándola y ampliándola), llegando a convertirse en una cuestión con cierta centralidad en la agenda del Estado. Es entonces cuando se plantea la construcción local del índice NBI, realizada a partir de los datos censales de 1980 y con participación de la CEPAL, como instrumento inicial en el diseño de políticas contra la pobreza hasta los 90s. El desfinanciamiento del sector público, el endeudamiento externo y la falla evidente en algunos progra-

8 4 Bombarolo F., 1997: *Capital social. Buscando un sentido para las políticas y programas de desarrollo en América Latina (Versión preliminar)*, Cuaderno de análisis, Programa PROMESHA, Universidad de Lund-Suecia y Universidad de Cochabamba-Bolivia, BA, mimeo.

9 4 Según los resultados de la EPH onda octubre 1996, INDEC.

10 4 Minujin y Vinucor, 1992: Op. Cit.

mas específicos hicieron fracasar los intentos en el campo de la acción social, expresándose en el deterioro de la calidad de los servicios y prestaciones. En los 90, el Estado abandona las políticas masivas y se retrotrae a sus funciones básicas en el contexto de un mercado global, empujando a la búsqueda de soluciones individuales y creciendo el ámbito del mercado. Paralelamente a esta exclusión de algunos sectores sociales de la asistencia social estatal, algunos caminos para la demanda no logran desarrollarse con la organización suficiente, como los partidos políticos y los sindicatos.

Los cambios en el sistema político fueron acompañados por cambios en el sistema de valores: en los 80, se encumbraron los derechos humanos, libertades políticas, ética, equidad en los ingresos y la universalidad de las políticas sociales; en los 90, la primacía en la agenda estatal la tiene la eficiencia económica, el ajuste y el plan económico ('el plan de convertibilidad'), lo cual marca un claro corrimiento de la cuestión social en el modelo neoliberal (Levín, 1997).

La crítica central desde el pensamiento neoliberal al Estado de Bienestar es a su intervención en la economía con instrumentos poco flexibles (las políticas keynesianas). En el campo de las políticas sociales, se critica su incapacidad para cumplir los objetivos planteados, especialmente en la reducción de las desigualdades en la distribución social del ingreso, siendo los principales beneficiarios no los grupos con bajos recursos (destinatarios originales) sino las clases medias.

A través de los cánones de las nuevas políticas sociales, se definen los sujetos de derecho desde el punto de

vista de la ciudadanía por su restricción, por lo que su representatividad colectiva se atomiza en individuos particulares. El nuevo modelo de acumulación se legitima por medio de la nueva configuración de las políticas sociales, que se opera a través de:

- el vaciamiento de los derechos sociales, restringiendo la ciudadanía a ciertos sectores y grupos,
- la oposición de lo público a lo privado, que se convierte en el ámbito de la producción,
- la legislación laboral mercantilizante de la fuerza de trabajo, y
- se profundiza el asistencialismo.

En el nuevo Estado, como escenario de la lucha social en condiciones diferentes, el acceso a los bienes y servicios que antes otorgaba el Estado pierden su condición de derecho para convertirse en recursos regulables por el mercado, y como tal deja de constituir un problema público para ser de la esfera de índole privada. Los efectos sociales de la pobreza se suavizan por el asistencialismo o la represión, como formas de mantener la 'paz social'.

El ataque ideológico al Bienestar no es un simple 'revival' de la ideología neoclásica, sino que algunas de sus características son generadoras de problemas y más bien distancian de los ideales iniciales. El Estado tiene la responsabilidad innegable de erradicar la pobreza, garantizar la ciudadanía y construir una sociedad más equitativa (Isuani, 1991), para lo cual requiere de la articulación política de ciertas iniciativas: el fortalecimiento de las representaciones políticas de la ciudadanía, la creación de un modelo de acumulación que articule una política de empleo e ingresos, y una reforma total del sistema impositivo hacia la progresividad.

## DE LA POLITICA SOCIAL DE LOS 90s

En los 80s, el debate central de las políticas públicas siguió siendo el desarrollo económico. Solo a fines de la década la pobreza adquirió centralidad, ya que el problema asumió escalas imprevisibles e inmanejables desde la previsión política, como un 'boomerang' que podía repercutir en el sistema y quebrarlo.

### Las agendas contra la pobreza

Hay dos perspectivas que interesa considerar en el replanteo de las políticas y programas sociales: la de los organismos técnico-financieros internacionales como el Fondo Monetario Internacional y el Banco Mundial como emblemáticos en el emprendimiento de las reformas económicas del ajuste, y la de las agencias de Naciones Unidas como usinas político-ideológicas de compensaciones para los costos sociales del ajuste. En ambos casos, el ajuste en la práctica es la adaptación política de los mercados nacionales a la economía global. Las propuestas consideran como temáticas centrales de las agendas de fin de siglo (Hábitat 1990 y 1996; BM 1994 y CEPAL 1995):

- El crecimiento de la pobreza en países periféricos y la necesidad de implementar políticas compensatorias del ajuste,
- Los efectos sociales de las políticas del ajuste muy críticos en las condiciones de vida de los sectores de pobreza,
- Que el 'efecto derrame' del crecimiento económico no ha llegado a la totalidad de los grupos sociales,
- Los mecanismos del mercado, que no ha sido eficiente en lograr el desarrollo sostenible por lo cual

sería necesario un 'nuevo pacto internacional',

- Los organismos supranacionales, que se reservan un papel orientador y regulador, sustraído al rol del Estado del modelo del Bienestar, y
- La equidad económico-social.

Desde distintas posturas, buscan mecanismos de cooperación y concertación entre sí y con los gobiernos en una política social integradora, cuyos objetivos son explicitados en sendos documentos bajo distintos conceptos: 'Desarrollo Humano' del PNUD, 'Ajuste con rostro humano' de UNICEF, 'Transformación productiva con equidad' de CEPAL, 'Desarrollo cultural' de la UNESCO, y 'Crecimiento con equidad' de PREAL/OIT. Aun cuando se exponen medios para la viabilidad de las propuestas, el idealismo sigue hilando subyacentemente los discursos más que las posibilidades de consenso, atendiendo más a reclamos de tipo moral que a la urgencia de la realidad. Esto pone en relieve que las políticas sociales se consideran como ámbito exclusivo de la acción política, mientras que la economía es independientemente de la voluntad (Coraggio, 1993), y por lo tanto inconvencible.

Los fondos asignados a los programas contra la pobreza también dirigen cuotas contra la descentralización y la participación como elementos de diseño de las nuevas políticas. Su operativización acrítica puede dirigirse a la "idealización de lo local" (De Mattos, 1989), suponiendo que la descentralización político-administrativa colaboraría en la transformación de las bases económicas, políticas e ideológicas del poder, factores estructurales que exceden lo local como ámbito de influencia. Aun así, podría implicar la multiplicidad de las instancias de decisión fragmentarias del poder y

con problemas de gobernabilidad en los sistemas nacionales.

Desde varias agencias, los argumentos plantean que la equidad sería posible aplicando la focalización para asistir a los pobres en el marco de magros recursos, no obstante lo cual puede llevar a la erosión del respaldo político y puede llevar a la baja en la calidad de los servicios sociales. Por otra parte, la insuficiencia de su cobertura puede llevar a un retroceso hacia etapas previas de la política social, donde prevalecía la beneficencia individual por sobre las posibilidades de desarrollo social (Bustelo e Isuani, 1990).

Finalmente, las agencias advierten que la implementación de las políticas del ajuste representa un costo político que no siempre los gobiernos democráticos pueden afrontar, en el sentido que son permanentemente vigilados por la oposición y es difícil lograr la aceptación social de la reducción de ciertas garantías que se daban como inamovibles dentro de la ciudadanía. En ese sentido, las mismas agencias acotan que el panorama de los autoritarismos a parecido más favorable a su aplicación (Oszlak, 1997).

La persistencia de la pobreza como cuestión a tratar en la agenda a lo largo de más de 40 años de gestión social estatal tendría que conducir a la educación eficaz de los métodos existentes a los nuevos aspectos que presenta. En este marco, el sistema de seguridad social se disgrega, se desnaturaliza y se desacredita día a día por la disminución del significado de la solidaridad y los derechos sociales. Las políticas sociales del ajuste funcionan como mecanismos indemnizatorios que desocializan y desactivan ciertos aspectos clave de

la ciudadanía como institución del contrato social, siendo los antes protegidos ahora asistidos. La focalización de las políticas sociales van en desmedro de las intervenciones tradicionales del Estado, lesionando el proceso de construcción de la ciudadanía social.

## El Plan Social

El Estado argentino debe enfrentar nuevas situaciones críticas de gran complejidad social derivadas de las condiciones de la pobreza, para lo cual la manifiesta falta de efectividad de las políticas públicas aplicadas hasta el momento ha coadyuvado a la continuidad o profundización de los problemas sociales, con lo cual se asegura su reproducción en el tejido social (Karol, 1995; Coraggio, 1992). "La eficiencia, la eficacia y la calidad de los programas sociales –y sobre todo su control y evaluación- son aun una asignatura pendiente de la política social" (Karol, 1995).

La Secretaría de Desarrollo Social de la Nación se creó por la suma de varias dependencias con distinto rango (secretarías, subsecretarías, direcciones) dispersas en el aparato ministerial nacional, como una nueva forma de introducir en el marco de la reforma de Estado un nuevo modelo de gestión y atención social participativo e integral. En su accionar, propone "...compensar los efectos más críticos sobre la satisfacción de las necesidades básicas de la población urbana empobrecida..."; priorizando a los grupos vulnerables menos atendidos por las políticas sociales tradicionales vigentes. Cuando en 1993, el Dr. Carlos S. Menem hace la presentación del plan social (en el marco del "Plan Quinquenal de Gobierno 1994-1999"), enunciaba

como su objetivo central una reforma social capaz de "...consolidar un revolucionario giro copernicano en la administración de la inversión social (...) mediante un genuino federalismo social. Toda la inversión se va a descentralizar a través de la activa acción de los gobiernos provinciales y locales. No más centralismos hiperburocráticos. No más concentración ineficaz de poder, no más prebenda oculta debajo del favor político..." ▶ 11

A partir de 1995, se implementó a nivel nacional un paquete de programas sociales desde la Secretaría de Desarrollo Social, llamado "Plan Social". Este cubre principalmente la atención de la población en sustitución de la pobreza y vulnerabilidad social, fundándose en que "...los principios de equidad, eficacia y participación son los pilares sobre los que debe construirse la relación entre el Estado y la Sociedad..." ▶ 12. El Plan "...intenta constituirse en un programa integral de lucha contra la pobreza, partiendo de la consideración de que la política social es una responsabilidad indelegable del Estado para garantizar una redistribución de los recursos que asegure oportunidades de progreso a aquellos que no pueden participar de los beneficios del crecimiento." ▶ 13

Dentro de las políticas sociales, como unidades operativas menores, los programas se diferencian de los proyectos por el nivel de decisiones involucrado, la complejidad de la estructura y la articulación y la

debilidad interna frente al contexto. El programa social es un instrumento de política hacia las problemáticas específicas de la población y su desarrollo al mejoramiento de su calidad de vida. Los programas que inte-

gran el Plan Social, discriminados por áreas temáticas, son:

---

→ *alimentación:*

Políticas Soc. Comunitarias (POSOCO), Prog. De Alimentación y Nutrición Infantil (PRANI), Prog. Huertas (PROHUERTA), Prog. Soc. Nutricional (PROSONU);

---

→ *atención en salud:*

Prog. Ampliado de Inmunizaciones (PAI), Prog. Materno Infantil (PROMIN), Prog. Nac. De Control de Enfermedad de Chagas, Prog. Nac. De Lucha Contra el SIDA, Prog. De Lucha Contra el SIDA y Enfermedades de Transmisión Sexual (LUSIDA);

---

→ *capacitación y fortalecimiento:*

Centro Nac. de Organizaciones Comunitarias (CENOC), Sist. De Información Monitoreo y Evaluación de Programas Sociales (SIEMPRO);

---

→ *educación:*

Plan Social Educativo (Prog. 1), Mejor Educ. para Todos (PSE-P1), Plan Soc. Edu. (Prog. 2), Mejoramiento de la Infraestructura Escolar (PSE-P2), Prog. Nac. de Retención Escolar;

---

→ *empleo y desarrollo productivo:*

Acciones de Capac. Y Apoyo al Empleo Privado, Dinamización Prod. Reg., Forestar, Prog. de Ayuda a la Reconstrucción de la Esquila, Prog. de Desarr. Rural de las Prov.

11 ◀ Citado en Clarín, 8-01-94

12 ◀ SIEMPRO, 1997: Guía de Programas Nacionales 1997, Sec. de Desarrollo Social, Presidencia de la Nación, BA.

13 ◀ SDS, 1996: Programa de Atención a Grupos Vulnerables – Informe de Avance - Del 1-5-96 al 31-7-96, Subsec. De Proyectos Sociales, Unidad de Financiamiento Internacional, BA, mimeo.

del Noreste Arg. (PRODERNEA), Prog. de Prom. del Desarr. Local, V Servicios Comunitarios, Prog. Social Agropecuario (PSA), Prog. Talleres Ocupacionales, Prog. Talleres Protegidos de Producción, Prog. de Apoyo a la Reconstrucción Productiva (PARP) con los Proyectos Imagen-Joven-Microempresas, Sist. Integral de Prestaciones por Desempleo, Trabajar II;

---

→ *integración social y desarrollo comunitario:*

Acciones de Instituto Nac. de Asuntos Indígenas (INAI), Acciones de la Dir. de Prevención y Emergencias Sociales (DIPES), Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR), Plan de Fortalecimiento del Desarr. Juvenil, Prog. de Acción Social a la Socialización Menores Marginados en el Gran Buenos Aires, Prog. de Atención a Grupos Prioritarios, **Prog. de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)**, Prog. de Atención a Menores en Circunstancias Especialmente Dificiles (PROAME), Prog. de Fortalecimiento de la Soc. Civil, Prog. del Consejo Nac. del Menor y la Familia, Proy. Integral de Comunidades Aborígenes en el Depto. Ramón Lista de la Prov. de Formosa, Subsidios Institucionales;

---

→ *subsídios:*

Atención de Pensiones No Contributivas, Ayuda Directa a Personas;

---

→ *3ra edad:*

Ayuda Solidaria para Mayores (ASOMA), PAMI Geriátricos, PAMI Subsidios Económicos, PROBIENESTAR; y

---

→ *vivienda e infraestructura social:*

FONAVI, Mejoram. de Barrios, Mejoram. Habit. E Infraest. Soc. Básica (Prog. 17), Prog. Arraigo, Prog. de Ayuda Soc. para Provisión de Agua Potable Saneamiento (PASPAYS), Prog. de Ayuda Soc. en Áreas de Frontera del NOA y NEA con NBI (PROSOFA) Prog. de Financiamiento a Municipios, Prog. de Rehabilitación para Inundaciones (PREI)-Subprog. Vivienda.

---

La historia de las políticas sociales en Latinoamérica se caracteriza por programas elaborados desde la burocracia estatal que suelen distanciarse de la concepción y sus objetivos en su ejecución, medible por las mediaciones que suscita su práctica, condicionando su diseño final a una compleja y conflictiva articulación entre los pares 'problemas diagnosticados-posibles soluciones', 'decisiones políticas-influencias corporativas', e 'intereses clientelísticos-efectores' (Hintze, 1996). En tiempos recientes, las organizaciones solidarias surgidas en el marco de las estrategias de sobrevivencia de los sectores más pobres, comienzan a considerarse como agentes interesantes a incluir (así como funcionales al nuevo modelo de Estado y políticas públicas) en los programas sociales a partir de las políticas descentralizadas y focalizadas, haciéndolos cargo de parte de las cuestiones que antes ocupaban al papel del Estado, en la motivación para la participación y la capacitación en gestión.

Dentro del Plan Social, se destacan algunos programas que por sus características se relacionan con los componentes y el espíritu del PAGV: CENOC, SIEMPRO, FOPAR, PAGP y Fortalecimiento de la Sociedad Civil.

## Tomando posición

La propuesta neoliberal en políticas sociales conduce a una salida (o retorno, según la perspectiva ideológica-conceptual) hacia situaciones anteriores al Estado del Bienestar, que no se caracterizaron por generar sistemas sociales integrados, democráticos y pacíficos. La discusión alrededor de sus efectos en la integridad de la organización social actual obliga a revisar la teoría y la ola de pragmatismo que avalan las nuevas propuestas.

El ataque ideológico al bienestar no es un simple 'revival' de la ideología neoclásica, sino que alguna de sus características son generadoras de problemas y más bien distancian de los ideales iniciales. El Estado tiene la responsabilidad innegable de erradicar la pobreza, garantizar la ciudadanía y construir una sociedad más equitativa (Isuani, 1991), para lo cual requiere de la articulación política de ciertas iniciativas: el fortalecimiento de las representaciones políticas de la ciudadanía, la creación de un modelo de acumulación que articule una política de empleo e ingresos, una reforma total del sistema impositivo hacia la progresividad.

"Las sociedades modernas han ampliado enormemente su complejidad, su potencial productivo y su desarrollo institucional. Han incrementado a su vez las posibilidades de relacionarse mediante acciones obtenidas por consenso y respeto de las reglas de juego de convivencia. Esto exige fortalecer y no destruir el sistema político-institucional que las administra y orienta. Pero fortalecer no es incorporarle patrimonio ni burocracia, sino poder de legitimación de sus acciones

mediante la racionalidad de sus reglas operativas y la efectividad de sus rendimientos. No se puede caer en el activismo que tradicionalmente alimentó las experiencias populistas, (...) [ni] se le pueden anteponer los modelos de sociedad fragmentada y dirigidos por el poder absoluto del mercado propuesto desde el pensamiento liberal (...) de un sistema de sociedad 'espontánea' o 'natural', hecha a costa de quienes son sus ciudadanos, [de] la dignidad del hombre." ▶ 14

Mientras que el modelo de bienestar implica una contradicción no prevista y ajena a su concepción, el modelo neoliberal parte de un par esencial definido por oposición. "El modelo neoliberal construye su legitimidad sobre el develamiento y, a nivel de las políticas sociales, la estrategia de la 'focalización' es la expresión genuina del reconocimiento de la potencial existencia de grupos excluidos. Estos se definen como aquellos 'grupos vulnerables y con escasa capacidad de presión para la defensa a consecución de sus intereses' (los más débiles). La definición encuentra sustento en la teoría económica neoclásica: todo individuo actúa de tal modo de satisfacer sus intereses particulares y de ello deriva la realización del interés común. La pobreza es, entonces, un estado potencial en un orden que se naturaliza." ▶ 15. Se constituyen en el costo social o, desde otro punto de vista, son las víctimas del ajuste. Los pobres son considerados 'ciudadanos débiles', no reconocidos como sujetos de producción, lo que justifica el carácter asistencialista y focalizado de las políticas. Las consecuencias sociales de la política de la política del ajuste se admiten tardíamente como el 'costo social' de la salida a la crisis.

En el campo de las políticas sociales, E. Tenti Fanfani

14 ◀ Lo Vuolo., 1991: Op. Cit.

15 ◀ Grassi E. Et alii, 1994: Op. Cit.

(1991) recomienda cambiar el universalismo en los servicios sociales básicos (educación, salud, vivienda, saneamiento, transporte,...) con la focalización en la pobreza (en alimentación, nutrición, capacitación laboral,...) si que busca la equidad social basándose en:

la redefinición de las políticas sociales clásicas hacia la pobreza (salud, vivienda, medio ambiente y servicios conexos, educación, transportes), modificando la asignación de recursos en forma progresiva, transformando las instituciones de gobernabilidad de los sistemas de prestación públicos con participación social, y flexibilizando los sistemas alentando su diversificación, innovación y difusión, y la redefinición del asistencialismo como una excepción delimitada y puntual, destinada a la urgencia, la extrema pobreza (alimentación, vestido, vivienda,...).

La asistencia social debe dejar de ser un gobierno especial para los pobres, debe integrarse en un sistema único de prestaciones del Estado, asegurando el derecho a la vida como derecho a la existencia como sujeto y como ciudadano. En el ideal de la sociedad igualitaria, la libertad era una necesidad básica central, y apoyarla como una utopía posible - en tiempos del ajuste- significa ser abiertos y creativos a pensar en sistemas con tendencia a la inclusión no exclusivos, ni excluyentes de mayorías, con grandes posibilidades de que el eje de políticas verdaderamente equitativas estén entre la descentralización y centralización de las decisiones, la universalidad y la focalización, únicos y diversificados, de gran simpleza y sutil complejidad, los sistemas estatales y las iniciativas privadas autónomas del mercado.

## Las conjeturas

El estudio de las políticas sociales hacia grupos de pobreza significa de alguna manera preguntarse sobre la pertinencia del perfil del rol del Estado y el ideal de las condiciones de vida equitativas, contando no solo a la dimensión económica sino a su complejidad en cuanto a otras dimensiones del capital social y la revisión de la noción de 'desarrollo' en el ajuste.

Al final de este 1er. año de trabajo en el campo de la nueva gestión social del Estado y en particular del PAGV en su aplicación en Tucumán, se puede aventurar la direccionalidad de las hipótesis hacia:

- ➔ la selección del territorio de aplicación, como forma de aplicar la focalización;
- ➔ la participación, especialmente en el proceso de toma de decisión sobre los planes barriales (proyectos);
- y;
- ➔ el perfil asistencialista que aun mantienen algunos programas sociales relevantes para distintos escaños de poder.

Elaborar hipótesis implica poner en juego los conocimientos adquiridos y potenciar los objetivos en la observación del objeto de análisis, las políticas sociales del Estado Neoliberal, en una construcción internamente articulada. El carácter científico de las hipótesis reside en su carácter lógico, su coherencia con el problema en estudio y su comprobabilidad. Hacia la construcción de las mismas, es que se presentan estas conjeturas:

- ➔ Aun cuando los postulados de la nueva gestión social del Estado son absolutamente coherentes con la implementación de los programas sociales hacia gru-

pos de pobreza, la asimetría del poder de los actores intervinientes define un desequilibrio en los roles, influenciando y tendenciando el proceso de toma de decisiones, por lo que no se pueden verificar los efectos deseados de fortalecimiento y desarrollo del capital social; y

Los nuevos programas sociales, aun siguiendo un perfil más participativo, no han dejado de ser empleados como instrumentos válidos para la acumulación de poder, tanto por los gobiernos locales (con efectos directos e inmediatos en término de réditos electorales y políticos) como por niveles centrales.

#### DESCRIPCION DEL PROGRAMA DE ATENCION A GRUPOS VULNERABLES

##### **Presentación :**

El programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV) forma parte de las estrategias de integración social y desarrollo comunitario de la Secretaría de Desarrollo de la Presidencia de la Nación ( 1996)

La misión de Secretaría de Desarrollo Social - establecida en Decreto N 227/94 del Poder Ejecutivo Nacional , que la crea - consiste en "ejecutar las acciones tendientes a asistir a la población desde el punto de vista social en situaciones normales o de emergencia , como así de planificar y fiscalizar todo lo relativo a la promoción , integración y desarrollo de los grupos humanos con problemas sociales , dentro de las políticas establecidas por el Gobierno Nacional ".

En este marco , el Programa prioriza acciones dirigidas a mujeres jefas de hogar , jóvenes , ancianos, discapacitados e indígenas.

El PAGV interviene financiado por proyectos de atención directa que se orientan a satisfacer necesidades básicas , formar habilidades de los grupos vulnerables e incrementar el capital humano y social. Con el objetivo de que estas actividades y el modo de intervención sean sustentables , se financian también proyectos de fortalecimiento institucional que tiendan a optimizar la capacidad de gestión de las organizaciones que participan en su ejecución.

##### **Objetivos :**

El programa se propone contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales y mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos ( mujeres jefas de hogar , jóvenes , ancianos y discapacitados ) y de los núcleos de población indígena del país.

Asimismo, busca implementar un modelo de gestión participativo a nivel local , la articulación con iniciativas comunitarias y el fortalecimiento de las organizaciones locales públicas y de la sociedad civil.

##### **Objetivos Específicos:**

Institucionalizar Procesos de Planificación Participativa (PPP) mediante la movilización y la articulación de actores sociales en la promoción , preparación y ejecución de Planes Barriales (PB) y Planes Multibarriales ( PMB) y de los proyectos de Comunidades Indígenas.

Fortalecer la capacidad operativa y gerencial de los organismos participantes de los gobiernos provinciales y locales , municipales, de la sociedad civil para la gestión eficiente de los Planes y de los Proyectos .

Mejorar la capacidad de la Secretaría de Desarrollo Social y organismos nacionales, provinciales y municipales para focalizar la asignación de recursos de sus programas sociales a la población más necesitada a través del Sistema de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de los Programas Sociales. (SISFAM).

### **Descripción del Programa :**

El programa responde a las directrices descritas en el Plan Social diseñado en 1995 por el Gobierno argentino y cuenta con un financiamiento de la Secretaría de Desarrollo Social de la Nación (SDS) y del Banco Interamericano de desarrollo (BID) por un monto total de US\$ 60.000.000 a ejecutarse en cuatro años. De este monto US\$ 5.000.000 corresponden a recursos de cooperación técnica no reembolsable.

En enero de 1998 se firmó el Decreto Presidencial N° 72/98 aprobando el Contrato de Préstamo. El BID se comprometió con un aporte de US\$ 38.000.000.

El Programa intenta atender la situación de pobreza y riesgo social de los grupos vulnerables mediante emprendimientos que garanticen el protagonismo de las organizaciones y de la comunidad en general, en todas las fases de los proyectos. El modelo de gestión busca fortalecer tanto la capacidad de los diferentes niveles de gobierno y la sociedad civil de coordinar sus acciones, como la habilidad de la comunidad de participar activamente en la gestión del desarrollo social local.

Este modelo enfatiza acciones que promuevan el desarrollo de capital humano y social potenciando las he-

rramientas y cualidades sociales que las comunidades y las personas poseen para hacer frente a los desafíos y riesgos cotidianos. La capacitación, en este sentido, apunta a la sustentabilidad ya que promueve el desarrollo de capacidades que permiten la continuidad de las acciones en el tiempo, aún después de finalizada la intervención del Programa.

El Programa comprende tres componentes :  
**Viabilización de Acceso a los Servicios Sociales , Fortalecimiento Institucional -SISFAM- y Atención a la Población Indígena.**

El componente de Viabilización del Acceso a los Servicios Sociales, consiste en la ejecución de acciones destinadas a disminuir el riesgo social de mujeres jefas de hogar con hijos menores a cargo, jóvenes de 14 a 24 años en riesgo, adultos mayores de 60 años, y discapacitados, en barrios de 37 departamentos seleccionados del país, pertenecientes a 13 aglomerados urbanos caracterizados por la mayor incidencia de problemas de empleo y niveles de pobreza estructural : Catamarca, Chaco, Corrientes, Gran Buenos Aires, Gran Córdoba, La Plata, Gran Rosario, Gran San Juan, Gran Tucumán, La Pampa, Neuquén, San Salvador de Jujuy, Palpalá, y Santa Fé.

El componente de Fortalecimiento Institucional busca mejorar la eficiencia de la prestación de servicios sociales a través de la elaboración e implantación del Sistema de Identificación y Registro de familias beneficiarias de Programas sociales. Desde este componente se brinda asistencia técnica, capacitación y equipamiento para fortalecer a la SDS y a otras instancias nacionales, provinciales, y municipales.

La componente Atención a la Población Indígena, se propone aumentar la capacidad de gestión operativa a estas comunidades de base y de apoyo, como así también a los organismos gubernamentales vinculados al tema. Este componente se halla focalizado en Cahco, Formosa, Jujuy y Salta.

### **Modelo de Gestión del PAGV:**

A partir de un modelo de gestión Participativo, integral y descentralizado el Programa busca priorizar el Programa acciones que permitan dar respuestas a las necesidades de los grupos vulnerables y promover sus capacidades así como las de las instituciones que los representan o que orientan su trabajo a ellos.

El programa considera relevantes los siguientes ejes:

- 1. Focalización en todas sus fases;**
- 2. Integralidad de las acciones,** evitando en lo posible, ejecutar de manera aislada proyectos sectoriales, (salud, educación, trabajo) o por grupos (mujeres, jóvenes, ancianos).
- 3. Sostenibilidad** de los proyectos financiados.
- 4. Trabajo combinado entre Asistencia y Promoción Social.**
- 5. Apoyo al fortalecimiento de las capacidades institucionales locales.**
- 6. Modelo de gestión descentralizada:** Trabajo con Municipios y Organizaciones de la sociedad Civil.
- 7. Coordinación con otros Programas Públicos y privados** para potenciar su acción.
- 8. Difusión e Información:** de la oferta y los resultados del Programa, aportando así a su transparencia y a su impacto.

**9. Definición de un modelo innovador:** para la atención de grupos vulnerables.

Las organizaciones de la sociedad civil y los municipios son organizaciones ejecutoras de proyectos y como tales, responsables de su implementación y de la administración de recursos materiales y financieros específicos.

Las organizaciones de la sociedad civil con capacidad técnica en el diseño y gestión de proyectos sociales son Organizaciones de Apoyo (ODA) que brindan asistencia para la preparación de los Planes y proyectos de los componentes de Viabilización del Acceso y de Atención a G. Indígenas. Las ODAS supervisan y dan apoyo técnico a las organizaciones ejecutoras, asegurando el cumplimiento de las metas a nivel local.

### **COMPONENTE DE VIABILIZACIÓN DEL ACCESO A SERVICIOS SOCIALES:**

Este componente apoya la entrega de servicios sociales que respondan a necesidades básicas, formen habilidades de la población meta e incrementen su capital social. Combina la entrega de bienes con iniciativas promocionales que tienden al desarrollo de la capacidad organizativa comunitaria. Busca mejorar la calidad de vida de los grupos priorizados a través de la implementación de servicios sociales nuevos, la extensión de programas sociales exitosos, y su articulación y complementación con otros programas afines. A su vez se propone promover el desarrollo participativo con el propósito de generar procesos que renueven la manera de habitual de percibir, valorar y actuar sobre la

realidad apuntando a un desarrollo social más equitativo y sustentable a mediano plazo.

El componente estima alcanzar en su operación a una población aproximada de 90.000 personas como beneficiarios directos (alrededor del 40% de los grupos objetivos de las áreas seleccionadas). La estimación supone la ejecución del Componente en áreas de barrios de un tamaño de 1.000 familias y cinco miembros por hogar.

El componente se ejecuta a través de dos subcomponentes.

### **Subcomponente de diseño participativo:**

El PAGV apoya en cada barrio o zona urbana seleccionada un Proceso de planificación Participativa (PPP) que supone la generación de un diagnóstico Participativo, la realización de Talleres de Planificación Participativa y el diseño de proyectos, Planes Barriales y Multibarrales. El proceso es coordinado por las organizaciones de apoyo (ODAS) que brindan asistencia técnica para la preparación de los Proyectos y planes de las organizaciones participantes.

El Programa concibe el desarrollo participativo como un proceso por el cual la comunidad local interviene en la identificación y solución de problemas y asumiendo un papel central en la toma de decisiones. Se parte de la idea que la participación es el modo más genuino de lograr la potencialización de la capacidad de cada comunidad para adquirir formas democráticas y equitativas de organización social.

### **Subcomponente de Planes Barriales y Multibarrales de Servicios:**

Incluye la ampliación o introducción de intervenciones sociales, así como la articulación y complementación de servicios con programas sociales no implantados en cada barrio, de acuerdo a los PB y PMB producto del diseño participativo y a las actividades elegibles establecidas. Este subcomponente también financia actividades de las ODAS para facilitar la gestión, el monitoreo, y la evaluación de los PB y PMB.

Para el desarrollo de los PB y PMB se establece un Comité de Seguimiento Local que se reúne trimestralmente para evaluar la marcha de los proyectos.

## CONCLUSIONES

### **Generando a partir del PAGV**

Las hipótesis que guiaron el proyecto sustentan que la gestión participativa para el fortalecimiento del capital social conlleva *per se* la renovación de la práctica socio-urbana con voluntad de cambio de parte de todos los actores involucrados, en un proceso donde se canalicen la articulación de intereses particulares y la construcción de consensos hacia la emergencia de ciertas acciones donde unos ganan y otros pierden. Implica sustancialmente la discusión de sus propios espacios de poder, un equilibrio nuevo de poder para la transformación social.

Las conclusiones que se exponen se van a referir a los 3 niveles de trabajo en los cuales se ha organizado el

proyecto, la implementación en San Miguel de Tucumán (a través de los planes barriales Ejército Argentino y Los Pocitos), el PAGV, las políticas sociales en el país y la agenda neoliberal.

### **Sobre los Proyectos de Infraestructura y Capacitación.**

Si bien consideramos que no existe distancia ni perspectiva histórica, como así también sería necesaria una evaluación sistemática y con metodología científica para arrojar conclusiones, estamos en condiciones de realizar algunos comentarios acerca de los procesos y resultados de la aplicación del PAGV en los barrios analizados.

Comparativamente, frente al modelo de centralización, concentrando en un solo ejecutor la totalidad del Plan Barrial y una única sede para albergar todas las funciones previstas en el Programa, y el de Pocitos, con pequeñas infraestructuras comunitarias, organizadas en un modo descentralizado, se puede inferir lo siguiente:

Estamos ante una estructura territorial y sociorganizativa muy diferente: el EJA, de alta consolidación y de una tejido continuo, respondiendo a un sector netamente urbano, en conjunción con una larga historia política, frente a Pocitos, con una localización suburbana, caracterizada por brechas físicas y sociales, que dan como resultante estructuras barriales separadas y de relativa conexión, lo que dio dos modelos de intervención diferentes.

Ambos Planes barriales pertenecen a la primera etapa de implementación del PAGV, al primer grupo (diez

planes barriales en el país). Para éstos, el tiempo previsto en el diseño del Programa para los Talleres de Planificación Participativa (TPP) fue solo de dos días, lo que implicó algunos equívocos en las decisiones tomadas. Esto fue modificado para los Planes Barriales de la segunda etapa, a los cuales se les asignó seis meses para la planificación participativa.

En el Bº EJA, se puede señalar que, de haberse optimizado por las infraestructuras instaladas (Caps, Escuela y otras) se hubiera generado una articulación interinstitucional natural y disminuido la inversión realizada potenciando más las capacidades existentes. Pero existía desde un principio el interés de las autoridades del centro vecinal (único ejecutor) de concentrar todos los servicios, como forma de concentración del poder. A diferencia, consideramos, que la escala de los centros comunitarios de Los Pocitos, por sus dimensiones y características, supone un mejor mantenimiento y sostenibilidad a nivel comunitario, que el EJA. Por otro lado, al tratar de ofrecerse una gran variedad de servicios, este último tiende a transformarse en un centro de formación y de salud, modificando sus objetivos como centro vecinal (cambio de perfil institucional) sin poder garantizar un correcto funcionamiento en forma sostenida a través del tiempo.

Si uno de los ejes y objetivos del Programa es la construcción del Capital Social se puede señalar que en los proyectos de Infraestructura, de acuerdo a los dos modelos implementados, uno con mano de obra subcontratada (EJA) y los otros (Pocitos), sin temor a equivocarse y contextualizando con el resto del desarrollo del Programa, puede informarse que en el segundo modelo la incorporación de la capacitación

en oficios y socio-laboral, dio la posibilidad de involucramiento a la franja de jóvenes, quienes se implicaron protagónicamente, desarrollando sus capacidades. Aun cuando si se evalúa las construcciones desde un punto de vista cualitativo, pueda ser de mayor valor la del EJA, el nivel de participación fue más significativo y trascendente en Pocitos.

En este caso, la articulación entre los proyectos de infraestructura y capacitación no tuvo el nivel deseable, y se resignó en la elección de tecnologías seleccionadas, como así también en los modos y niveles de terminación en función de promover la participación de los jóvenes (cambio social -vs.- cambio material).

### **Sobre el PAGV en Tucumán:**

Del *Municipio* de Tafi Viejo en P. B. Los Pocitos:

→ Cuenta con una escasa capacidad instalada comprobable en los aspectos técnicos, humanos, económico-financieros e institucionales comprometidos en los planes barriales. En el marco de la descentralización, los gobiernos locales consideran a los programas sociales como una oportunidad válida para acceder a recursos que permitan el fortalecimiento de sus bases de poder, en la renovación de los lazos clientelares con los sectores de pobreza a través del asistencialismo. Y esto no exceptúa a este Municipio.

→ Ha disminuido su interés inicial en cuanto se concientiza de la imposibilidad de echar mano de los fondos enviados por el PAGV para aplicarlos discrecionalmente en sus necesidades.

→ Hay una falta de credibilidad instalada en la sociedad local, avalada por la práctica histórica de esta institución y acentuada en esta gestión, por lo que se

da como corriente en el plano socio-urbano el incumplimiento de los compromisos. Esto es verificable en el comportamiento de los proveedores municipales, los cuales aceptan tratar con el municipio pero luego se reservan el derecho de cumplir los términos establecidos.

→ Desde el punto de vista de la reforma del Estado, el gobierno local resiste con los instrumentos que la institución tiene, la aplicación del 'rightsizing', es decir el ajuste en la relación tamaño-función en el ejercicio público.

### **De las OSC locales:**

→ Las ODA participantes han debido fortalecerse para cumplimentar su rol en los planes barriales debido a su escasa experiencia en la gestión social de proyectos y acompañar el proceso en el Gran San Miguel de Tucumán.

→ Con el tiempo y la activa participación, las OBC tienden a la redefinición de sus objetivos institucionales hacia el trabajo social comunitario, verificable en el caso del Centro Vecinal Unión Barrio Ejército Argentino.

→ El desinterés de ciertas OSC en la participación en el PAGV se debe fundamentalmente a que tienen internalizado el modelo de política social de gestión unilateral, es decir de pura provisión de bienes o servicios, propia del Bienestar, donde es más fácil participar.

### **Del proceso local:**

→ El Municipio es renuente a generar espacios de articulación con las OSC, porque no quiere regalar su tradicional papel de decisor neto y absoluto en las políticas locales, y especialmente en las sociales. Siente que es disminuir su rol y lo toma como una afrenta a su

condición de instancia estatal. Es parte de los problemas derivados de un sistema político social débil donde la estructura partidaria asume como propia el gobierno local en un escenario donde su poder es hegemónico indiscutidamente. En caso de generar estos espacios, tiende a manejar la relación según su propio beneficio político.

→ Las OBC son en general débiles, especialmente en la formulación y gestión de proyectos sociales, con una alta dependencia de la asistencia técnica de las ODA. Por tanto, el proceso es más lento en el logro de objetivos y más trabajoso en el plano de lo que la capitalización social implica.

→ En su participación en el proceso, no se hace cargo del espíritu del PAGV y por tanto no hace ningún esfuerzo por adaptarse a los cambios que vienen en los modos de gestión que intenta introducir. En parte, es porque no se puede abandonar las prácticas y procedimientos rutinarios altamente burocratizados desarrollados, puesto que no desea modificar sus propios códigos y ello es directamente proporcional a la falta de iniciativa, muy arraigada en este sector público.

→ Los procesos que impulsa el PAGV (a través de los planes barriales) para conseguir los objetivos de fortalecimiento institucional y capitalización social, abarcan tiempos que exceden a los plazos de implementación y los políticos, cuestión difícil de comprender desde el pragmatismo de la gestión de gobierno, ya sea local o nacional. La transformación en los modos de gestión y relación del Municipio así como el fortalecimiento del capital social en las OSC locales va a llevar mucho más tiempo que el plazo dado por la implementación de los planes (supuestamente a su fin en 1999). La sustentabilidad de los procesos iniciados por el PAGV en San Miguel de Tucumán depende de que los acto-

res que han participado internalicen su continuidad una vez retraído en programa.

### **Sobre el PAGV:**

→ El PAGV surge en un contexto donde confluyen varias situaciones. A principios de los 90s, el discurso de la capitalización social se estaba institucionalizando en las agencias y era ampliamente aplicado por las ONG en el escenario latinoamericano desde los 80. Por otra parte, las necesidades de los sectores de pobreza se multiplicaron y profundizaron convirtiéndose en evidencias difícilmente soslayables desde el punto de vista de la legitimidad y la gobernabilidad incipientes. Luego, este tipo de programas introduce innovaciones en el campo de la gestión social desde el nivel central, a partir del drástico ajuste del presupuesto del "gasto social", y por tanto la asistencia y provisión directa no es tan simple de implementar como en modelos anteriores.

### **De los actores:**

→ Existen pocas ODA con capacidad para la acción local a nivel nacional, y están concentradas geográficamente en el área metropolitana de Buenos Aires. Desde el programa, se pretende incorporar nuevas instituciones así como fortalecerlas para intervenir en los planes barriales.

→ Las OBC son en general débiles, especialmente en su capacidad de formulación y gestión de proyectos sociales, con lo cual dependen marcadamente de la asistencia "paso a paso" de las ODA y el proceso es más lento en logro de objetivos institucionales incorporando el trabajo social comunitario.

→ La participación en estos programas participativos implica que el municipio abra no sólo sus puertas sino

sus canales de relación con otros actores locales para poder lograr los objetivos.

→ En cuanto a la representatividad de los intereses de los grupos vulnerables, es escasa acorde a su reciente aparición y su debilidad como actor social en los espacios locales.

### **Del proceso:**

→ En cuanto a la articulación entre organizaciones y Municipios, no puede generarse una relación genuina si persisten los intereses propios de la práctica clientelista.

→ En la elaboración de los proyectos, las OSC tienen escasa capacidad técnica verificable en sus dificultades para profundizar el diagnóstico, así como en la formulación de respuestas (generalmente estereotipadas y poco innovadoras) relacionadas a la infraestructura comunitaria.

→ La articulación entre los actores puede mejorar la accesibilidad a diferentes programas sociales, que eviten la proliferación de prácticas asociadas al clientelismo y a la burocratización del proceso impulsando cambios en los modos de gestión locales.

→ Este programa trabaja complementariamente con otros programas, funcionando como una base para la articulación. Ese es justamente el sentido de programa integral.

→ Por su mismo carácter de programa focalizado, implica una relación directa entre el nivel nacional y el municipal como instancia de aplicación, definiendo una vinculación primaria decisiva y fundante de las otras. Mientras que la relación entre el nivel nacional o el municipal con la instancia provincial surge de necesidades propias de la implementación en cada plan, como una vinculación más instrumental y de apoyatu-

ra al proceso y de complementación con programas específicos.

→ Las palabras claves son: integridad - focalización - vulnerabilidad - riesgo - racionalidad - oportunidades - capital social - fortalecimiento institucional - participación.

### **Sobre las nuevas políticas sociales en Argentina:**

→ Las políticas más abarcativas siguen siendo aplicadas sobre la base de la ciudadanía por la inserción en el mercado de trabajo asalariado, sólo que el mercado formal es cada vez menor. Por tanto, amplios sectores quedan paulatinamente excluidos.

→ Las políticas nacionales no consideran un plan general como piso para su planificación por ser considerado un atributo propio del modelo del Bienestar ya defenestrado. Por tanto se elaboran políticas específicas como el Plan Social hacia la pobreza y los vulnerables, dejando al azar la cobertura de servicios sociales hacia los sectores medios, en pleno proceso de empobrecimiento.

→ Se estructuran sobre: integración - exclusión - focalización - Estado neoliberal - nueva cuestión social - vulnerabilidad - riesgo - redes de contención - control social - racionalidad - justicia - oportunidades - fortalecimiento institucional - equidad - participación.

### **Sobre las políticas sociales en el Estado neoliberal:**

→ Desde la perspectiva ideológico-conceptual, las políticas sociales en el campo de la pobreza consideran el problema desde las consecuencias para la estabilidad del sistema y no desde su matriz genética. Por tanto constituyen redes de seguridad que postergan la emergencia del conflicto social, las cuales cada vez son

más específicas y por tanto más desestructuradas, perdiendo el carácter de red.

→ El presente modelo de Estado facilitador es una transición político-ideológica a nivel mundial, mientras que a nivel regional latinoamericano pareciera ser una matriz social instalada para perdurar (al menos por un tiempo).

→ La focalización como instrumento permite un acercamiento mayor de los programas sociales en sus respuestas a la problemática a atender. Pero por su mismo carácter atomiza operativamente las políticas sociales en múltiples aplicaciones que son asumidas como buenas micro-experiencias difícilmente implementables en una escala generalizable por la particularización de las respuestas.

→ Aun cuando los postulados de la nueva gestión social del Estado son absolutamente coherentes con la implementación de los programas sociales hacia grupos de pobreza, la asimetría de poder de los actores intervinientes define un desequilibrio natural en los roles, influenciando y tendenciando el proceso de toma de decisiones.

→ Los nuevos programas sociales, aun siguiendo un perfil más participativo, no han dejado de ser empleados como posibles instrumentos en la acumulación de poder, tanto por los gobiernos locales (con efectos directos e inmediatos en términos de réditos electorales y políticos) como por los niveles centrales.

→ La propuesta neoliberal en políticas sociales conduce hacia situaciones anteriores al Estado del Bienestar, que no se caracterizaron por generar sistemas sociales integrados, democráticos y pacíficos. La discusión alrededor de sus efectos en la integridad de la organización social actual deberían llevar a que los organismos generadores de las políticas revisen la teoría a la

luz de la ola de pragmatismo que avala las nuevas propuestas.

En el campo de las políticas sociales, E. Tenti Fanfani (1991) recomienda combinar el universalismo en los servicios sociales básicos con la focalización en la pobreza, buscando la equidad social a través de:

→ la redefinición de las políticas sociales clásicas hacia la pobreza (salud, vivienda, medio ambiente y servicios conexos, educación, transportes), modificando la asignación de recursos en forma progresiva, transformando las instituciones de gobernabilidad de los sistemas de prestación públicos con participación social, y flexibilizando los sistemas alentando su diversificación, innovación y difusión, y

→ la redefinición del asistencialismo como una excepción delimitada y puntual, destinada a la urgencia, la extrema pobreza (alimentación, vestido, vivienda...).

#### ALGUNAS REFLEXIONES FINALES SOBRE DESARROLLO SOCIAL, ESTADO Y HABITAT

El ataque ideológico al bienestar no es un simple 'revival' de la ideología neoclásica, sino que algunas de las críticas son problemáticamente distanciantes de los ideales de la sociedad, cuestionando que el Estado tenga la responsabilidad innegable de erradicar la pobreza, garantizar la ciudadanía y construir un sociedad más equitativa, a través del fortalecimiento político, la creación de un modelo de acumulación que una empleo e ingresos y un sistema impositivo hacia la progresividad.

La diferencia fundamental de las políticas del Bienestar respecto de los neoliberales, reside en su cobertura:

mientras que unas son universalistas y de alcance nacional, las otras son focalizadas y específicas para determinados grupos sociales. La universalidad era impulsada por la igualdad como aspiración positiva, mientras que el discurso actual sostiene a la focalización como naturalización de la desigualdad en el seno del mercado, y fuera de él, desaparece la promesa de superarla. En las políticas universales, los beneficios eran consecuencia del derecho del beneficiario, y las focalizadas se corresponden con las presentaciones, un rasgo que las aproxima a los contratos privados. El nuevo modelo supera la contradicción acumulación-legitimación propia del Bienestar en la disolución de los sujetos colectivos, legitimándose la reconfiguración de las políticas sociales por el vaciamiento de los derechos sociales, la fuerte oposición de lo público-privado, la legislación laboral mercantilizante y la profundización del asistencialismo.

La pobreza desde una perspectiva crítica al ajuste, es uno de los resultados de un orden autorregulado, siendo sus causas estructurales y no individuales. El discurso político-cultural sustentante del Estado Neoliberal, la define desvinculadamente de las relaciones sociales de producción. Las políticas sociales neoliberales construyen su legitimidad sobre el develamiento y la focalización, reconociendo la potencial existencia de grupos excluidos, definidos como vulnerables con escasa capacidad de presión para la defensa o consecución de sus intereses ('ciudadanos débiles'). La pobreza es entonces un estado potencial constituido por el costo social de la salida a la crisis, o las víctimas del ajuste, admitidos tardíamente. Por tanto, el crecimiento de la pobreza o la desocupación no invalidan por sí mismas el modelo, sino que avan-

zan en los límites empíricos de la legitimidad y el asistencialismo neutralizando esa contradicción.

Se mantiene la condición de vergonzante y estigma de la pobreza en la lógica individualista, fragmentando y segregando la lucha social en ganadores y perdedores, incluidos y excluidos. Los contenidos de asistencia son potencialmente "paliativos asistencialistas" dirigidos a controlar y mantener el orden hacia los que no ejercen presión en el sistema pero ponen en latencia el conflicto social aumentando las tensiones y contradicciones. Como uno de sus efectos perversos, la focalización ha estimulado la percepción de que hay que tener la "ventaja" de ser muy pobre o igual que acceden a los programas y generaliza la sensación de desprotección en otros sectores no tan pobres. Por otra parte, la autogestión acentúa las desigualdades de arriba hacia abajo por asumir las políticas el carácter de dádiva generosa de allá lejos y hace tiempo. Es así como las políticas sociales argentinas (tradicionales y las del ajuste) no logran superar la tendencia hacia el control social, con fuertes componentes represivos "para convivir pacíficamente con la pobreza", lo cual tendría que poner en crisis nuestros propios fundamentos como sociedad democrática.

El particionamiento de la agenda social quita toda posibilidad de recomponer la estructura amplia de las viejas políticas, y su nuevo perfil significa en la sociedad argentina desandar un camino de derechos específicos y entendidos como universales. A través de la focalización, se lleva a cabo la individualización de la fuerza de trabajo y la consolidación de la exclusión como variante estructural. Conduce a una salida (o retorno) hacia situaciones anteriores al Bienestar, que

no se caracterizaron por generar sistemas sociales integrados, democráticos y pacíficos. La discusión alrededor de sus efectos en la integridad de la organización social actual obliga a revisar la teoría y la ola de pragmatismo que avalan estas nuevas propuestas.

A finales de la década, la traducción de los balances de aquellas micro-experiencias a programas y políticas de gran escala, han hecho (demasiado a menudo) perder en algún resquicio del proceso el sentido de cambio que incluían en su esencia, muchas veces banalizado y bastardeado desde el discurso político. Recién en los 90, las agencias retomaron el concepto en su completa dimensión, como un elemento que podría abrir nuevas perspectivas para la efectividad de las agendas sociales hacia sectores de pobreza. La introducción de estos conceptos en el campo de la gestión social implica una oportunidad para superar la clásica dicotomía Estado - sociedad, abriendo el ámbito de negociación a otros actores en distintos niveles de decisión.

Como estrategias en la capitalización social, se emplean el apoyo a redes de instituciones, la valorización a redes intersectoriales y la promoción de alianzas estratégicas entre OSC, Estado, empresa y universidad, en pos de generar una sinergia potenciadora. Los sectores destinatarios a las políticas sociales muchas veces son incluidos e incorporados a la gestión e implementación cuando queda poco por determinar, sustentados en un 'deber ser' de la participación un tanto técnica y humanista de la planificación social. El carácter democrático y participativo de las políticas sociales así como la capacidad de 'genuino' control social depende de la construcción en sujetos sociales de los grupos involucrados, no como meros beneficia-

rios/destinatarios sino en su condición de agentes/ actores (protagonistas) de los procesos sociales y políticos. Una actitud pasiva y a la espera de las soluciones mágicas y extremas no parece posible en los tiempos del ajuste.

Un programa social debe plantear la posibilidad de la constante modificación de los papeles absolutos y/o relativos de los actores en función de reactivar y movilizar la iniciativa en sujetos y prácticas que han sido olvidados en espacios y tramas de interacciones (posibles y reales) por medio de la participación, donde su calidad puede incidir en la progresividad/regresividad de la redistribución secundaria. Entonces deberán incluirse tareas de capacitación que los preparen para hacerse cargo de nuevas responsabilidades. Incluir las OSC y los grupos vulnerables en la ejecución de las políticas sociales conlleva a que renuncien a ser naturales sujetos de derecho (pasivos). Implica la construcción de una noción de ciudadanía distinta de aquellas del Estado Nación del siglo XIX, como de bienestar de postguerra, recortando los derechos en base a los mecanismos del mercado.

Considerando que los nuevos programas trabajan en los procesos sociales, se debe tener en cuenta que son a largo plazo. A lo sumo, desde estos programas se pueden impulsar algunas acciones clave en vía al cambio social buscado, cuyos tiempos exceden los plazos de implementación del programa.

Las sociedades modernas se han complejizado en su potencial productivo y su desarrollo institucional, relacionándose por el consenso y respeto de las reglas de juego. Esto exige fortalecer y no destruir el sistema

político-institucional, incorporando la fragmentación bajo dominio absoluto del mercado. Desde el plano local, con la crisis de legitimidad del Estado, el Municipio debe contestar nuevas demandas sociales por efecto de la descentralización, para lo cual requiere de una institución local fortalecida que permita espacios de participación democrática y reduzcan la brecha entre las necesidades de los más desprotegidos y la práctica política. Dando como irreversible esta tendencia del Estado, las políticas locales deberían redefinirse incluyendo en los derechos sociales un 'derecho a la inserción' (al decir de P. Rosanvallon), tanto en lo laboral como en lo relacional, que intente detener los descensos desde la vulnerabilidad y la consolidación de las situaciones de desafiliación y exclusión.

Sabido es que la complejidad y dinámica de la reproducción aumentada de la pobreza no puede resolverse por una única política y menos si tiene las características de las clásicas políticas para pobres, dirigidas a las consecuencias y no a sus causas. La combinación del universalismo en los servicios sociales básicos con la focalización operativa en los sectores de pobreza podría generar que la asistencia social deje de ser un gobierno especial para pobres, integrándose en un sistema único de prestaciones que asegure el derecho a la vida y a la existencia como sujeto y como ciudadano. Eso, si se busca la equidad social hacia un escenario con mayor gobernabilidad con la modificación de la asignación de recursos, las instituciones por la participación social y flexibilizando los sistemas, por la redefinición del asistencialismo como excepción hacia la urgencia social.

En el ideal de la sociedad igualitaria, la libertad era una necesidad básica central y apoyarla como una utopía

posible en tiempos del ajuste, significa ser abiertos y creativos a pensar sistemas con tendencia a la inclusión, no exclusivos ni excluyentes de mayorías, con grandes posibilidades de que el eje de políticas verdaderamente equitativas estén en el justo medio de las antinomias que definen las políticas universalistas y neoliberales (descentralización-centralización decisional, universalidad-focalización de prestaciones, sistemas únicos-diversificados, simpleza-complejidad en el diseño, estatal-privada). Por ahora, esto es sólo una expresión de deseos y las políticas se van moviendo más cerca del extremo restrictivo, y el vacío que se constata en las políticas sociales asegura, construye..., impensable en el modelo anterior, "el Estado que sí".

Hasta aquí, el informe. Pero... fue quedando una pregunta pendiente: ¿qué clase de sociedad estamos construyendo si no generamos un sistema inclusivo? Quedan respuestas pendientes por arriesgar.

## FUENTES DE INFORMACION Y BIBLIOGRAFIA

### CASO PAGV TUCUMÁN

**PAGV.** Plan Barrial Ejército Argentino. Aglomerado de San Miguel de Tucumán. Provincia de Tucumán. Subsecretaría de Desarrollo Social de la Nación. Subsecretaría de proyectos Sociales. Unidad de Financiamiento Internacional.

**López Bazán, María José.** "La Gestión Social del Estado. El Programa de Atención a Grupos Vulnerables en Berisso. Universidad Nacional de La Plata. 1998.

**Guillermo Briones.** "Evaluación de programas Sociales". Edit. Trillas. 1991.

**Olga Niremberg. Josette Brawenmer. Violeta Ruiz.** "Evaluar para la Transformación". Edit. Paidós. 2000.

**CEVE.** Centro Experimental de la Vivienda Económica. Area Evaluación. "Fichas Conceptuales sobre Evaluación de Políticas habitacionales y Urbanas".

**CEUR.** Centro de Estudios Urbanos y Regionales. Beatriz Cuenya y otros. "Evaluación de Proyectos Habitacionales y desarrollo Social". Económica.

**Joan Mac Donald** "Evaluación de eficacia de programa de Vivienda Progresiva y mejoramiento de barrios". 1995.

**BID.** "Evaluación, una herramienta de gestión para mejorar el desempeño de los proyectos "D.C1995.

**Bombarolo, Félix.** "Capital social, en busca de un horizonte par las políticas y programa sociales en América Latina", Univ. De Lund Suecia y Univ. de Cochabamba, Bolivia.

**Bourdieu, Pierre.** "Capital cultural, escuela y espacio social". Siglo XXI 1997.

**Kliksberg.** "Nuevas direcciones en el debate sobre la pobreza, inequidad, y política social: modelos y experiencias analizadas" Nimeo. Washington. USA 1997.

**Max Neef, Elizalde y Hopenhayn,** "Desarrollo a escala Humana, una opción para el Futuro". Fundación Dag Hammarskjöld, Suecia. 1986.

**BID.** "Estrategias para reducir la pobreza", Washington . USA. 1997.

**Norad.** "El Enfoque del Marco Lógico "Manual para la planificación orientada mediante objetivos". 1993.

**Cyted Ciencia y Tecnología para el desarrollo.** "Formulación y evaluación de Políticas y Programas Sociohabitacionales". 1999.

**Bombarolo, Félix.** "La reunión ...Dimes y diretes de la participación y la concertación en la definición de políticas públicas" Mimeo. Buenos Aires Argentina. 1998.

**Cardarelli:** "La participación al borde de un ataque de nervios". UNICEF, Argentina, documento de trabajo N° 9 Buenos Aires. 1998.

**MINVU. GTZ.** Marisol Saborido. "Evaluación Participativa. Proyecto piloto segundas Etapas. Programa Vivienda Progresiva". 1992.

**Entrevista** al Arq. Félix Bombarolo.

**Entrevista** a la Arq. María José López Bazán.

**Entrevista** a la Sra. Adriana Enrico de Martorell.

**Mabel Twaiter Rey.** "Teoría del Estado. 1998. FAU-UNMP Documento de apoyo de Maestría de Hábitat y Vivienda".

**Beatriz Cuenya- F. Forni. Robirosa A. Rofman.** "Hábitat y desarrollo de base. Informes de Investigación del CEUR." 1993.

**PNUD. Gadis.** "Hacia la construcción del Índice de Desarrollo de la sociedad Civil". 1997.

**PNUD:** "Informe sobre desarrollo Humano". 1997.