

Golbert, Laura. Capítulo 3. En publicación: Hay opciones en el campo de las políticas sociales? El caso del gobierno de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Laura Golbert. CLACSO, Consejo Latinoamericano de Ciencias Sociales, Buenos Aires, Argentina.

CAPÍTULO 3

LAS POLÍTICAS SOCIALES A NIVEL NACIONAL

Colección Becas CLACSO-ASDI. 2004. ISBN: 987-7783-03-8.

Acceso al texto completo:

<http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/golbert/Cap03.pdf>

Fuente de la información: Red de Bibliotecas Virtuales de Ciencias Sociales de América Latina y el Caribe - CLACSO -

<http://www.clacso.org.ar/biblioteca>

A MEDIADOS de la década del noventa, el debate sobre lo que se dio en llamar la nueva cuestión social ya estaba instalado en la Argentina. En los medios académicos y entre muchos funcionarios públicos se reconoce que el mundo social está en franca transformación, y que se debería contar con herramientas conceptuales distintas si se pretende no sólo analizar sino también diseñar estrategias adecuadas a estos cambios. El debate se centró fundamentalmente en las consecuencias de un desempleo de larga duración sobre la organización familiar, sobre los comportamientos individuales y sociales, y sobre el entramado social. Las posturas descriptas en el capítulo anterior fueron debatidas en foros académicos y en ámbitos gubernamentales. Se acordó que, para dar cuenta de las modificaciones sociales derivadas de las transformaciones en el mercado de trabajo, el concepto de pobreza que se tenía hasta ese momento era insuficiente. Ya no bastaba con medir los ingresos familiares o las necesidades básicas insatisfechas de las personas o de las familias. Si se quería dar cuenta de las nuevas problemáticas sociales, había que considerar otras dimensiones.

En este sentido, el debate que se instaló adquirió contenidos diferentes a los que se le dio en los ochenta y buena parte de los noventa. En aquellos años existía un amplio consenso acerca de que la

pobreza y la profundización de la desigualdad social eran el problema central. Pero si bien había acuerdo en el diagnóstico, no lo había respecto de cuál era la metodología más adecuada para atender a esta masa creciente de población que por el deterioro de las condiciones laborales iba quedando en los márgenes. El debate central en esos años estaba relacionado con las modalidades de intervención: si era más adecuado intervenir con políticas focalizadas o si había que seguir trabajando con esquemas universales.

El argumento utilizado en favor de la puesta en marcha de programas focalizados era simple y contundente: como los recursos nunca serán suficientes para atender necesidades crecientes, es preciso concentrar el esfuerzo en aquellos que tienen menos. Las políticas focalizadas permiten también, de acuerdo con esta postura, identificar con precisión las carencias de los distintos grupos de población necesitada. Había una crítica, velada o no, hacia las *malas prácticas* de los Estados de bienestar, acusados de proteger más a los sectores medios que a los más necesitados. En la defensa de estos programas se esgrimieron argumentos de eficacia y eficiencia: al identificar con mayor precisión al conjunto de los beneficiarios potenciales, es posible provocar un impacto *per capita* elevado mediante transferencias monetarias o entrega de bienes y servicios (Cohen y Franco, 1992).

Para garantizar que los programas llegaran a los beneficiarios con el menor costo posible, era necesario contar con una buena administración. De ahí que los defensores de las políticas focalizadas propusieran como uno de los grandes desafíos el tema de la gerencia social, que ponía el acento en la medición del costo-beneficio y se preocupaba menos por los contenidos de los programas destinados a los sectores más carenciados.

Los que argumentan en contra de los programas focalizados aducen que estos pueden asistir a los más necesitados, pero no constituyen ningún plan serio contra la pobreza. Así, Carlos Vilas afirma que, al estar diseñadas para atender la emergencia, más que eliminar las causas estructurales de la pobreza, estas políticas cumplen: “[...] básicamente una función bomberil: actuar en situaciones límite que pueden convertirse en focos de tensión política, alimentando la inestabilidad social, creando factores de inseguridad que afectan negativamente al flujo de fondos financieros externos y cuestionando la gobernabilidad del modelo. En este sentido, la política social resulta estrechamente ligada a la evolución de la coyuntura política: proximidad de elecciones, conflictos políticos o sociales, manifestaciones de

malestar o descontento. Esta función de apagafuegos se advierte incluso en algunos enfoques que se presentan como opcionales. En general, el paradigma de la política social del neoliberalismo es el combate a la pobreza, considerada ésta como una patología inevitable del sistema social”¹ (Vilas, 1996).

En esta misma línea de razonamiento, distintos autores² ponen el acento en la calidad de los beneficios brindados por este tipo de programas. Consideran que, al estar destinados a una población carenciada, sin recursos económicos ni políticos, se está ante el riesgo cierto de una pérdida de calidad en las prestaciones brindadas. La postura sostenida por estos autores es que es difícil garantizar servicios de calidad cuando estos son focalizados en una población de bajos ingresos.

Otro de los argumentos que se esgrimió en este debate fue el tema de los derechos. Los programas de carácter asistencial, por definición, tienen la particularidad de no otorgar a sus beneficiarios un *derecho* que eventualmente se puede reclamar: sólo es posible recibir lo que el Estado y otras organizaciones públicas están dispuestas a otorgar³.

Así, en este tipo de programas focalizados –a diferencia de otros programas selectivos que confieren *entitlements*– los que reciben ayuda se convierten en meros receptores de dicha política: sus beneficiarios no tienen la capacidad legal de exigir las prestaciones.

El debate sobre *la nueva cuestión social* o la exclusión social se dio, y se da, en otros términos. Como se analizó en el Capítulo 2, el concepto de exclusión se puede abordar desde distintas perspectivas. Como bien señala Pierre Rosanvallon (1995), la exclusión se presenta bajo formas novedosas y diversas, resultado de procesos de desagregación de distintas esferas de lo social. Formas de exclusión producto de desgarros y fisuras del tejido social que dificultan la construcción de sujetos colectivos con intereses comunes. En este nuevo contexto, “una lógica de conocimiento social debe sustituir el proceso clásico de representación, para lo cual es necesario aprender a comprender de

1 “De ambulancias, bomberos y policías: La política social del neoliberalismo (notas para una perspectiva macro)”, Carlos Vilas en *las Políticas sociales de México en los años 90*, Instituto José María Luis Mora, Universidad Nacional Autónoma de México, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Plaza y Valdés, México, 1996.

2 Véase, por ejemplo, Tenti (1988), Sen (1995) o Sojo (1999).

3 Golbert (1992).

otro modo lo social, a describirlo en términos nuevos” (Rosanvallon, 1995: 204).

Por lo tanto hay que tomar una decisión acerca de cuál es el marco conceptual que mejor refleja las particularidades que adopta el proceso de exclusión social en una sociedad determinada. Recién en ese momento se estaría en condiciones de determinar cuál es la estrategia a seguir, elegir quiénes son sus destinatarios así como cuál es el tipo de beneficio acorde con esta problemática.

Así, por ejemplo, si tomamos en cuenta las distintas perspectivas que analizamos en el Capítulo 2, surgen una serie de preguntas. ¿Es adecuado utilizar para la Argentina, como lo hace Castels, conceptos como el de desafiliación? ¿Hay ruptura de lazos relacionales o siguen funcionando las viejas redes solidarias? ¿Estamos frente a un proceso masivo de desafiliación o solamente hay problemas de integración por expulsión del mercado de trabajo? Es decir, ¿estamos hablando de personas que quedan al margen del mercado laboral pero siguen manteniendo redes de sociabilidad con la comunidad, con sus familiares?

Si se decide adoptar la perspectiva pluralista, como la propuesta de la OIT, habría que conocer qué grupos están excluidos de qué esferas. Es probable que, en el complejo panorama actual, distintos sectores puedan estar excluidos de algunas esferas pero permanecer incluidos en otras. De lo que se trata, entonces, es de detectar cuáles son las esferas cuya exclusión implica la exclusión de otras.

En cuanto al debate de los *underclass*, ¿reviste interés para el caso argentino? La tendencia al aumento de la segregación residencial, así como la proliferación de barrios cada vez más homogéneos en su interior y más heterogéneos en relación con otros, ¿justifica la utilización de un concepto tal como el de *underclass*? ¿Están dadas las condiciones para que se vaya conformando un grupo social comparable a la *underclass* norteamericana, es decir, que se aleje de las normas y valores centrales de la sociedad para desarrollar un universo valorativo propio en el que los límites entre lo legal y lo ilegal se vayan desdibujando?

En definitiva, para implementar estrategias acordes con la nueva problemática social es necesario partir de un determinado diagnóstico. Este diagnóstico es el que va a permitir que el tema en debate trascienda a la agenda gubernamental.

En efecto, la inclusión de un tema en la agenda gubernamental depende de que se cumplan una serie de condiciones. Una de ellas es la definición que se haga del problema. Lindblom afirma: “Los decisio-

res de políticas no se enfrentan a problemas dados. Por el contrario deben identificar sus propios problemas. Hasta cierto punto, la cuestión sobre cómo formular el problema exige un acto de elección o deseo. De las diversas maneras de formular y atajar el problema o los problemas que acabamos de ilustrar, no existe una forma correcta o incorrecta para elegir entre uno u otro” (Lindblom, 1991: 36).

La definición del problema es una cuestión crucial, ya que “condiciona la configuración de los instrumentos, los modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1996: 52). Definición que no es fácil teniendo en cuenta la creciente complejidad e interrelación de los problemas públicos⁴. Un planteamiento correcto de los problemas significa, por lo tanto, “[...] un muy depurado ejercicio lógico y científico. Se trata nada menos que de la formación de los conceptos sociales (su identidad y diferencia, su clasificación) y de la formación y prueba de los enunciados causales (teorías y modelos) [...]” (Aguilar Villanueva, 1996: 67).

Si acordamos con el razonamiento de estos autores, cabe preguntarse si en la Argentina estaban dadas las condiciones para llegar a una definición del problema que hubiera permitido su inclusión en la agenda gubernamental y la elaboración de nuevas estrategias de intervención.

En 1994 el gobierno nacional decide la creación de la Secretaría de Desarrollo Social como un organismo dependiente directamente de la Presidencia de la Nación. Sin duda alguna éste fue un hecho auspicioso, ya que significaba la creación de un ámbito específico para el diseño y gestión de programas sociales. El otro hecho novedoso a tener en cuenta es la decisión del gobierno nacional de acudir al crédito externo para financiar programas de ayuda a los sectores más postergados.

La orientación de las políticas sociales de los organismos internacionales de crédito, fundamentalmente el Banco Mundial, era la misma que en los ochenta: focalizar la atención en los grupos más carenciados. Siguiendo esta lógica, la Secretaría de Desarrollo Social diseñó una serie de programas para atender a distintos grupos vulnerables. Es así que en

4 “En los Estados contemporáneos, aun en el nivel de los gobiernos locales, los problemas públicos son de gran escala, complejos, interdependientes, subjetivos, tornadizos, conflictivos. Los problemas públicos han sido llamados *wicked problems* (Webber y Rittel, 1973): problemas retorcidos, malignos, embrollados, tramposos. Es decir, problemas sin una formulación definitiva, sin criterios que establezcan cuándo se alcanza la solución, cuya solución no es nunca ni verdadera ni falsa sino buena o mala y carece además de una prueba inmediata o resolutoria, problemas frecuentemente inéditos, sintomáticos de problemas de mayor trascendencia” (Aguilar Villanueva, 1996: 55-56).

1996 la Secretaría de Desarrollo Social, desconociendo los nuevos abordajes que surgían del debate, puso en marcha cincuenta y seis programas destinados a los sectores de menores ingresos de la población⁵.

La ejecución de estos programas no fue precedida de investigaciones que brindaran evidencia empírica acerca de las características que hoy asume la cuestión social para de este modo poder elaborar un diagnóstico que permitiera encarar nuevas estrategias de políticas públicas⁶.

La estrategia de diseñar programas para atender a grupos con determinadas necesidades básicas no solamente fue adoptada por la Secretaría de Desarrollo Social. Este modelo se extendió a otros ministerios. Así, en la década del noventa estos programas fueron multiplicándose, muchas veces superponiéndose unos con otros entre los distintos ministerios, asistiendo a distintos grupos vulnerables con programas que no estaban articulados entre sí y sin una estrategia conjunta y planificada.

El diseño institucional adoptado para poner en marcha estos programas resulta acorde también con la propuesta del Banco Mundial de combate contra la pobreza. En esta estrategia las organizaciones no gubernamentales⁷ eran un actor privilegiado en la gestión de las políticas sociales⁸.

La existencia de organizaciones privadas sin fines de lucro es un fenómeno de larga data en la Argentina. Sus orígenes se remontan a los años de la colonia. Antes de la conformación del Estado nacional

5 En el orden nacional, la Secretaría de Desarrollo Social ejecutaba en 1999 programas de refuerzo alimentario, de capacitación y transferencia de tecnologías para microemprendimientos, de asistencia a la población indígena, de fomento a la acción cooperativa, de atención a la emergencia, de asistencia técnica y financiera para el diseño, formulación y ejecución de pequeños proyectos comunitarios en barrios y localidades focalizados, de fortalecimiento del desarrollo juvenil, de atención a grupos prioritarios (jóvenes y niños en situación de riesgo, personas discapacitadas, personas con enfermedades crónicas, etc.), de apoyo a menores en riesgo, de atención a grupos vulnerables, de fortalecimiento de la sociedad civil, atención de pensiones no contributivas y ayuda social, sanitaria y alimentaria a personas mayores. Además, en el ámbito de la Secretaría funcionaba el Consejo Nacional del Menor y la Familia cuyo objetivo es amparar la situación de los niños y las familias, con grave riesgo social para los primeros, así como de los menores en conflicto con la ley.

6 Como bien dice un experto en políticas públicas, "Para poder colocar hoy determinados asuntos como prioridad de gobierno se requieren sólidos conocimientos, cálculos muy elaborados y evidencia relevante" (Aguilar Villanueva, 1996: 47).

7 El Banco Mundial mantiene la política de incluir a las organizaciones no gubernamentales en las actividades que financia, las cuales participaron en un 47% de sus operaciones y gestión económica (Banco Mundial, 1997).

8 Posteriormente, a fines de 1997, en su informe anual titulado "El Estado en un mundo en transformación", Informe sobre el Desarrollo Mundial, (Banco Mundial, 1997), intenta un cambio de estrategia al propiciar el aumento de las capacidades del Estado y una mayor intervención en los asuntos públicos.

existieron instituciones de bien público (Campetella, Bombal y Roiter, 2000: 15). En estos últimos años ha aumentado no sólo su número –las organizaciones no gubernamentales son sólo una de las muchas formas que asumen las organizaciones sin fines de lucro– sino también su visibilidad, trascendiendo al espacio público con diversos nombres, como sector no lucrativo, tercer sector, voluntariado, para citar algunos de ellos⁹.

A esta visibilidad también contribuyó el rol que le otorgó el gobierno, coincidiendo con la postura del Banco Mundial, en la gestión de las políticas sociales. El argumento para conferir este protagonismo a las organizaciones no gubernamentales es que el Estado no tiene las suficientes capacidades, no cuenta con los recursos necesarios, o está sospechado de prácticas corruptas y/o clientelísticas. En este sentido, las organizaciones de la sociedad civil suman, a los ojos del Banco Mundial, la virtud de no responder, al menos en su gran mayoría, a ningún partido político. Este apoliticismo las coloca en una situación inmejorable para gestionar políticas sociales.

La implementación de esta estrategia plantea una serie de cuestiones acerca del rol que juegan el Estado y las organizaciones sin fines de lucro en el campo de las políticas sociales¹⁰. Si bien el fortalecimiento de las organizaciones de la sociedad civil resulta un objetivo de interés para las políticas sociales, hay que reconocer que su participación presenta dificultades.

En el capítulo anterior hacíamos referencia a las objeciones de carácter general expuestas por Reilly. ¿Son adecuadas estas observaciones a la situación argentina? Creemos que sí. En primer lugar, hay que tener en cuenta que la gran mayoría de estas organizaciones, aún las que tienen una trayectoria reconocida, necesitan financiamiento del Estado para ejecutar los programas. Más allá del tamaño, experiencia o pertenencia institucional de estas organizaciones, la sustentabilidad no es un tema resuelto. Asegurar su continuidad cuando se agotan los recursos provenientes del Estado sigue siendo un problema, con el consiguiente peligro de discontinuar acciones. La cuestión que se plantea, entonces, no es el retiro del Estado de la asistencia de los sectores más vulnerables de la sociedad, ya que siguió siendo el

9 Sin embargo, su número es comparativamente menor al de otros países de América Latina.

10 Las posibilidades que tuvo el gobierno nacional de elegir otros diseños y orientación de políticas sociales teniendo en cuenta que una buena parte de los recursos provenían del crédito externo (Banco Mundial y/o Banco Interamericano de Desarrollo [BID]) es un tema que merece ser investigado.

principal financiador de los programas sociales tanto con recursos propios como con ingresos provenientes del crédito internacional, sino su capacidad para orientar la política seguida ante la problemática social. En esta suerte de terciarización de las políticas sociales es altamente probable que estas organizaciones impriman su propia orientación, y que el Estado pierda su papel rector en el rumbo de las políticas sociales.

En segundo lugar, esta modalidad de gestión no ayuda a conformar una burocracia ni en el Estado ni en las organizaciones de la sociedad civil capacitada en el diseño de una política social que pueda hacerse cargo de los nuevos problemas. Los encargados de poner en marcha estos programas eran *consultores* o *expertos* llamados especialmente para ello. No se promovió la generación de funcionarios del Estado, de una burocracia calificada para la elaboración de abordajes innovadores para atender las nuevas cuestiones sociales.

En tercer lugar, esa modalidad favoreció la fragmentación institucional y la multiplicidad de programas a que hacíamos referencia en párrafos anteriores.

En cuarto lugar, estos programas tenían un tiempo limitado. Dicha limitación temporal es otro problema que se debe tener en cuenta a la hora de pensar en las políticas públicas. El hecho de que un programa llegue a su fin no significa que se acabe el problema para el que se lo aplicó. La posibilidad de ejecutar el programa existe mientras dura el crédito otorgado por los organismos internacionales, y no de acuerdo con las necesidades de la población. Esta duración limitada es posible por las características de estos programas: a diferencia del sistema de protección social ligado al empleo, estos programas no otorgan ningún derecho a sus beneficiarios. Por lo tanto, al no haber posibilidad alguna de reclamo, la continuidad o no de los programas depende de las posibilidades financieras del presupuesto nacional y/o de la voluntad política de los funcionarios a cargo de mantenerlos. Por otra parte, el compromiso de los responsables de la marcha de los programas también está subordinado a ese límite temporal.

La volatilidad de los programas también atenta contra su calidad. En general, son programas de corta duración fácilmente sustituibles por otros similares. Al estar sujetos a apoyos políticos que escapan al control de sus beneficiarios y no estar estos amparados por ninguna legislación que les confiera derechos, los recursos

financieros con que cuentan los programas son extremadamente volátiles¹¹.

Esta modalidad de trabajo no permitió, entonces, fortalecer las capacidades institucionales del Estado, y obstaculizaba la posibilidad de un abordaje integral para articular acciones entre los distintos ministerios del gobierno nacional así como con las provincias, los gobiernos locales y las organizaciones de la sociedad civil que la experiencia internacional aconseja adoptar para trabajar de manera integral los problemas sociales.

La creación por parte de la Secretaría de Desarrollo Social del Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) no logró modificar este estado de cosas. Su objetivo era básicamente el de monitorear y evaluar las políticas sociales. En este sentido, su creación fue una clara señal de modernización entendida –como estaba de moda en esos años– como una gestión destinada a mejorar la eficiencia y eficacia de las políticas, condiciones necesarias de una buena gerencia social.

Así, se elaboraron nuevos indicadores sociales, se diseñó un sistema de monitoreo para los programas sociales y se intentó poner en marcha un Sistema Único de Beneficiarios. Sin embargo, esta modernización no fue acompañada por una planificación estratégica de la política social. No se promovieron suficientes investigaciones ni se trabajó a favor de la unificación de los programas. Predominó la orientación de trabajar con programas aislados sin intentar buscar una articulación entre ellos.

Por otra parte, el clima de ideas imperante, que privilegiaba el mercado, la estabilidad económica y el pago de la cuantiosa deuda externa por sobre las cuestiones de equidad, tampoco brindaba un escenario propicio para que el Estado asumiera una estrategia que tuviera como norte la inclusión social. Los escasos recursos asignados al organismo específicamente destinado a asistir a los sectores más vulnerables de la población son un claro indicador de esta decisión¹².

Si en esos años comienza un debate sobre la exclusión social cuyo eje, cualquiera sea la perspectiva que se adopte, es el empleo,

11 Véase Golbert, (1996).

12 Si bien no hay datos fehacientes, se calcula que para los programas destinados a los sectores más carenciados de la población los recursos asignados a la Secretaría de Desarrollo Social eran de aproximadamente 300 millones de pesos.

vale la pena preguntarse acerca de la política laboral que llevó adelante el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social de la Nación.

Partiendo de un diagnóstico que señalaba como causa fundamental del desempleo y del trabajo *en negro* el alto costo laboral y las trabas impuestas por una rígida legislación para la contratación de mano de obra, se decide reducir aportes patronales. Consecuentemente con este diagnóstico se dispuso la reducción de los aportes patronales para el sistema de seguridad social. Con esta medida, el gobierno confiaba en que se crearían nuevos puestos de trabajo. Sin embargo, por problemas macroeconómicos este supuesto no se cumplió¹³, de tal manera que con la reducción de los aportes patronales sólo se logró reducir los recursos de la seguridad social destinados a brindar beneficios a los trabajadores.

En 1991 se promulga la Ley de Empleo que, además de establecer por primera vez en la Argentina el seguro de desempleo para un conjunto de trabajadores¹⁴, introduce distintas modalidades que permiten contratos por tiempo determinado. Con la flexibilización laboral se buscaba incentivar al empleador para tomar más personal y de esta manera reducir el desempleo. Además de firmar contratos por un tiempo determinado, estos empleos no contaban, en su gran mayoría, con beneficios de la seguridad social.

Se ponen también en marcha una serie de programas de fomento del empleo, capacitación laboral y servicios de empleo. En 1995 se estaban gestionando treinta y un programas. Su evaluación muestra que hubo serios problemas de gestión. En primer lugar, en estos años se observa una fuerte discontinuidad de los programas. Discontinuidad que además de generar despilfarro de recursos y frustración a los beneficiarios resulta inexplicable, dado que no significó un cambio de estrategia: al discontinuar un programa se lo sustituye por otro de características similares. Por otra parte, un análisis detallado de los distintos programas demuestra que en muchos casos existió superposición entre los objetivos y los beneficiarios de los mismos.

13 La caída de las contribuciones patronales no tuvo el efecto esperado de estimular la contratación, ya que entre 1991 y 1995 la creación de puestos de trabajo fue decreciente: 4,95% en 1991 y 2,7% en 1992, para transformarse en 1995 en negativa, -3,6%. Si se tiene en cuenta, además, que se incrementó la subocupación horaria, se puede inferir que la evolución de empleos de tiempo completo fue aún peor. Datos elaborados por Gerchunoff y Kacef (1995).

14 Hay trabajadores excluidos, como los de servicio doméstico, los rurales y aquellos que han dejado de prestar servicios en la administración pública nacional, provincial o municipal, debido a medidas de racionalización administrativa. Para la industria de la construcción rige un régimen especial.

A ello se suma otro problema. La baja cobertura alcanzada por el conjunto de los programas instrumentados desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social, incluyendo el seguro de desempleo, nos está indicando que la política seguida fue poca exitosa en brindar protección al desempleado. El seguro de desempleo sólo alcanzó como promedio desde su implementación al 5% de los desocupados. Si a ello se suman los beneficios de los programas de empleo, la cobertura alcanzada en promedio en la década de los noventa no alcanza al 10% del total de desocupados¹⁵.

La escasez de recursos, en buena parte como consecuencia de la reducción de los aportes patronales, incidió en la calidad de los beneficios brindados. Los ingresos percibidos por los beneficiarios son bajos, el período en que se los recibe es muy corto y, salvo en aquellos pocos programas que otorgan alguna cobertura de salud, no permiten acceder a bienes y servicios de la seguridad social.

Tanto en el caso de las acciones promovidas desde la Secretaría de Desarrollo Social como desde el Ministerio de Trabajo y Seguridad Social se trabajó con la misma metodología: multiplicidad de programas, de tiempo limitado, que no daban acceso a ningún derecho. A esta multiplicidad de programas hay que sumar la dispersión institucional: no sólo la Secretaría de Desarrollo Social o el Ministerio de Trabajo y Previsión Social gestionaban programas, sino que otros ministerios, incluso el del Interior, también pusieron en marcha programas de ayuda a los más necesitados. No hubo una articulación entre los distintos organismos de Estado que permitiera diseñar una estrategia en común.

En conclusión, pese a que a fines de la década del noventa comienza un debate sobre la exclusión social, el marco institucional y la modalidad de gestión de las políticas sociales no permitieron dar los pasos necesarios para incluir este tema en la agenda gubernamental y elaborar una política social en consecuencia. No hubo una definición del problema, definición que es imprescindible ya que permite “condicionar la configuración de los instrumentos, los modos y objetivos de la decisión pública, las opciones de acción” (Aguilar Villanueva, 1996: 52). No se promovieron investigaciones que hacían a esta definición de la problemática social, no se conformó un equipo técnico estable, y se fueron multiplicando los programas sin ninguna planificación. Así, la Argentina, que a finales de la década del noventa enfren-

15 Para más información véase Golbert (1997).

taba tanto los clásicos problemas de pobreza como las nuevas problemáticas derivadas del desempleo, implementa una deshilachada política social orientada más a la subsistencia de los beneficiarios de los programas que a la generación de mecanismos de integración social.