

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS  
DE TRABAJO  
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN  
**Administración Pública**

Año 1 Número 1 Volumen 1 Octubre 2001

**El “cómo” de las políticas y/o programas sociales y el “hacer” de las organizaciones. El caso del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)**

**Patricia Domench**

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES



Universidad de Buenos Aires  
Facultad de Ciencias Económicas



## **CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP**

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires  
Documentos de Trabajo del CIAP Año 1 N°1 Volumen 1 - Octubre 2001  
ISSN 1852-0774

Director: Dr. Isidoro Felcman

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Comité Editorial: Gustavo Blutman, Gabriela Ruty, Horacio Cao y Patricia Domench

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública

Av. Córdoba 2122, 2do. Piso C1120AAQ.Ciudad de Buenos Aires

[ciap@econ.uba.ar](mailto:ciap@econ.uba.ar)

### **Indizada por:**

**-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)**

**-Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA**

**-Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA**

# UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

## FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN (1)

**Decano Dr. César Albornoz**

**Secretario de Investigación y Doctorado**  
Mg. Adrián Ramos

**Subsecretaria de Investigación y Doctorado en Contabilidad**  
Dra. Elsa Beatriz Suarez Kimura

**Directora del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y  
Métodos Cuantitativos para la Gestión**  
Dra. María Teresa Casparri

**Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública**  
Dr. Isidoro Felcman

**Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública**  
Dr. Horacio Cao

**Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración Pública**  
Dr. Gustavo Blutman

(1) Autoridades a fecha 2017, momento de normalización de los documentos de trabajo CIAP

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES  
FACULTAD DE CIENCIAS ECONOMICAS  
INSTITUTO DE INVESTIGACIONES ADMINISTRATIVAS  
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACION PUBLICA

**El “cómo” de las políticas y/o programas sociales y  
el “hacer” de las organizaciones. El caso del  
Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)**

**Patricia Domench\***

Octubre 2001

---

\* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

# **El “cómo” de las políticas y/o programas sociales y el “hacer” de las organizaciones. El caso del Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV)**

**Patricia Domench**

## **1. Introducción**

Las políticas sociales se llevan a cabo a través de los programas que con diferentes modelos de gestión se ponen en práctica desde diferentes organizaciones. Por ello denomino *cómo* al proceso de implementación en el cual se articulan distintos componentes que dan lugar a un modo específico de ejecución. Mientras que el *hacer* se relaciona con las acciones que desarrollan las organizaciones que se ocupan de la ejecución utilizando recursos y dando lugar así a la gestión.

Por lo tanto en este trabajo indagaré en las características de la implementación de un programa en particular para entender las particularidades de este proceso enmarcadas en una visión y conceptualización de uno de los momentos de las políticas y/o programas sociales como es el de la puesta en práctica. La particularidad de la implementación del programa aquí considerado se analizará desde el modelo de gestión y las articulaciones establecidas entre actores sociales y las organizaciones que lo ejecutan considerando que ambos son relevantes en dicho proceso ya que el primero acerca al *cómo* y las segundas expresan el *hacer* a través de sus acciones.

En primer lugar desarrollaré la implicancia de la implementación en las políticas y/o programas y consideraré algunas conceptualizaciones sobre este tema. También haré referencia a los componentes de una política y/o programas durante su implementación que, además de vincularse al modelo de gestión y a sus organizaciones ejecutoras, encuentra relación con otras organizaciones, con los beneficiarios y con la intervención del Estado.

En segundo lugar caracterizaré el proceso de implementación del programa aquí considerado: el PAGV (Programa de Atención a Grupos Vulnerables), para lo cual realizaré una breve descripción de sus componentes y vinculaciones, su modelo de gestión y sus organizaciones profundizando en las modalidades y estrategias de acción. También indagaré acerca de los condicionamientos que existieron en el programa para profundizar los ejes centrales del modelo de gestión.

Por último realizaré algunos comentarios finales acerca del desarrollo de la implementación de políticas y/o programas a través de un modelo de gestión vinculado a la asociatividad de diferentes organizaciones tales como las estatales u OSC con distintas características en el marco del PAGV.

## **2. La implementación de las políticas y la gestión de las organizaciones**

Toda política se manifiesta a través de la implementación, es decir en *el cómo ser*. Tal vez este es el momento más incierto y cambiante del proceso de política ya que implica vincular y ajustar los componentes considerados en la elaboración con las condiciones y necesidades planteadas por el problema social en un momento determinado que es diferente al momento en el cual se elaboró la política.

Al referirnos a la implementación es necesario considerar que esta no es un proceso uniforme. Rein, M y Rabinovitz, F (1996) distinguen tres etapas principales en el

momento de la implementación tales como la elaboración de lineamientos, la distribución de recursos y la supervisión. Es decir, el *cómo* de las políticas queda sujeto a la intervención de los actores sociales y políticos para llevar a la práctica los lineamientos que se formalizaron en alguna norma, ley, reglamento, etc. Aquí ya podemos visualizar cierto *desajuste* entre los lineamientos elaborados y lo efectivamente ejecutado. Ahora bien, ¿esto es una anomalía o un defecto de las políticas al manifestarse en su *cómo*? Por el contrario es necesario afirmar que estas cualidades son propias e intrínsecas a las políticas dado que la esencia de esta se encuentra en el proceso social mediante el cual se va generando, con todo el dinamismo y los cambios que este implica.

En el *cómo* ser de las políticas y en su implementación es necesario diferenciar a los actores sociales y políticos que presionan para obtener beneficios o la satisfacción de sus intereses pero también a las organizaciones que constituyen el gobierno o pertenecen a la sociedad civil pero son responsables de la formulación y ejecución y que si bien acusan recibo de las presiones también actúan y deciden por sus modos tradicionales según lo vienen haciendo o por costumbre. Son dos aspectos distintos.

En cuanto a la presión de los diversos actores sociales involucrados se puede apreciar una parte del manejo del poder a través de la búsqueda de la defensa y el logro de los intereses de cada actor. En este sentido entran a jugar los recursos de los que disponen cada uno desarrollándose negociaciones que van delimitando la implementación de la política.

También es relevante considerar cómo se utilizan y combinan los diferentes recursos que contribuyen al proceso de la implementación de las políticas. Podemos decir que esta articulación de componentes da lugar al modelo de gestión que puede adoptar diversas características.

Por lo tanto podemos destacar dos elementos centrales hacia los cuales referiré el análisis: los actores representados en organizaciones y el modelo de gestión.

En cuanto a las organizaciones es necesario conocer y profundizar cómo son, qué estrategias desarrollan aquellas entidades que gestionan e implementan las políticas y/o programas sociales.

Tal relevancia y necesidad de acercarse a las organizaciones participantes en la implementación de una política y/o programa está justificada en algunos estudios acerca de la gestión de políticas sociales cuando destacan que algunas dificultades y falencias existentes en las respuestas e implementación de éstas que le son atribuidas en gran medida a las organizaciones que se ocupan de la ejecución (Orsi, R. y Riqué, J. J., 1996).

Por otra parte, cuando se piensa en la implementación de políticas es muy difícil separar este proceso de las organizaciones que participan de la ejecución y de su modelo de gestión. Es decir, para entender una política es necesario conocer sus medios, cómo y de qué manera se pone en práctica. Según B. Kliskberg (2000), "llevar adelante políticas requiere hacerlo a través de organizaciones existentes, o a crear. En las organizaciones hay un complejo mundo donde conviven tecnologías, normativas, actitudes culturales, intereses en conflicto, luchas por el poder, etc., que determinan comportamientos organizacionales que con toda frecuencia se apartan del "manual". Gran parte de los avances en gerencia avanzada parten de la constatación de estas realidades, y procuran actuar a partir de ellas". Para profundizar sobre esta cuestión Kliksberg agrega que "marginar la "viabilidad institucional" y, más allá de ello,

la complicada dinámica de los procesos de gestión, puede desbaratar las políticas mejor intencionadas” (Kliksberg, B., 2000).

De allí que adquiera relevancia indagar en las organizaciones sociales y en el modelo de gestión (Orsi, R. y Riqué, J.J., 1996) como instrumento de intervención en la práctica social para coordinar eficazmente la coordinación del Estado, las ONGs y los propios interesados en el desarrollo y promoción del hombre, para lograr la participación social, la generación de nuevas formas asociativas de producción, la propuesta de nuevas alternativas de ocupación laboral y por su efecto, disminuir la pobreza y mejorar las condiciones de bienestar social.

## **2.1. Modelo de gestión e implementación de políticas**

Algunas propuestas que Orsi y Riqué (1996) desarrollan están vinculadas fundamentalmente al Estado-suficiente como un nuevo perfil estatal y de modelo de gestión que permita resolver cuestiones cruciales para la sociedad y que implica un estilo de conducción en las organizaciones.

Los sectores más carenciados de la sociedad, como sujetos de la problemática de la pobreza, necesitan que ésta sea atendida en forma integral y también que se los considere como actores en el proceso que tiende a disminuir la pobreza reconociendo sus capacidades y aprovechando sus potencialidades.

Al Estado-suficiente le corresponde hacerse cargo del mantenimiento de la cohesión social instrumentando redes de seguridad social que contemplen los aspectos educativos, sanitarios, de empleo, de vivienda y del uso del tiempo libre.

Siguiendo a Orsi y Riqué (1996) en el marco del Estado-suficiente la gestión social deberá contemplar algunas características que se considerarán en la formulación y en la implementación tendientes a:

- evitar la manipulación política de los programas y/o proyectos, así como de sus beneficiarios,
- priorizar las soluciones estructurales por encima de las coyunturales,
- favorecer la descentralización en la ejecución,
- incentivar a los grupos meta de los programas para que se hagan cargo del manejo concreto de los mismos,
- propiciar la participación de los distintos actores sociales a través de distintas organizaciones intermedias, promoviendo la articulación entre los distintos actores.

Al pensar en un modelo de gestión que favorezca la eficiencia de las políticas y programas sociales es necesario dejar en claro que la descentralización, la sustentabilidad y la participación son importantes. La primera porque acerca las soluciones a los problemas, la segunda porque toda política o programa necesita conseguir un desarrollo continuado a lo largo del tiempo a partir de las condiciones del entorno social y económico y por lo tanto entra a jugar aquí la participación sobre todo considerada desde los propios beneficiarios y de los actores sociales y políticos del contexto inmediato en donde se implementa esta política y/o programa.

Considerando específicamente los programas sociales es lógico afirmar que procuran metas orientadas a encontrar soluciones al/los problema/s en cuestión que en general ofrecen varias aristas y por lo tanto se hace necesario integrar esfuerzos y acciones de diferentes actores organizacionales. Es decir, desde la gestión social es relevante considerar la multiplicidad de actores que dará un perfil diferente a la gestión tradicional.

Al respecto Kliksberg (2000) dice que “la acción combinada multiplica la posibilidad de logros de cada uno de los actores organizacionales. La coordinación en gerencia social es obligada si se desea eficiencia, porque hay una dependencia estructural entre los actores. Los mejores programas serán en muchos casos programas imaginativos en cuanto a potenciar estas interdependencias, y transformarlas en externalidades comunes” .

Dentro de este enfoque es importante que en los programas participen distintos organismos como Ministerios, diversas agencias públicas, Gobernaciones, Municipios, y la sociedad civil a través de diversas expresiones. Aquí vale diferenciar la gestión de la operación conjunta de distintas organizaciones lleva adelante una organización específica. Se requieren importantes capacidades para sensibilizar permanentemente sobre las ventajas del trabajo conjunto, desenvolver procesos de negociación para zanjar las diferencias, capitalizar las fortalezas y limitar las debilidades de cada organización, comprender las diferentes culturas organizacionales, construir puentes entre ellas, desarrollar un lenguaje común, aprovechar las oportunidades que pueden surgir para la acción combinada.

Tanto el Estado como las ONG deben trabajar complementándose aprovechando las fortalezas de cada uno y minimizando sus limitaciones. Las ONG tienen un importante potencial en términos de factores como flexibilidad, agilidad, compromiso, cercanía a la comunidad. Pero para que las políticas y los programas sociales sean efectivos, y también eficientes es necesario establecer alianzas estratégicas entre Estado y ONG y la incorporación a las mismas de iglesias, comunidades vecinales, asociaciones de interés público, Universidades, sectores empresariales dispuestos a la solidaridad, sindicatos obreros, y otros grupos, puede ampliar considerablemente los recursos reales humanos y materiales para la acción social e incrementar su efectividad (Kliksberg, B, 2000).

Es decir, que en el intrincado proceso de la implementación la gestión vinculada a la participación de diferentes organizaciones pertenecientes al Estado pero también a la sociedad civil aparece como una propuesta y una experiencia válida a profundizar dado que las características que aquí destacan los autores citados aparecen reflejadas de algún modo en el programa que considero como caso a analizar.

A continuación intentaré identificar las similitudes entre la implementación y el modelo de gestión del PAGV y las características y aspectos relevantes de un proceso de implementación y de una forma de gestión que integre diversos actores y organizaciones intentando reconocer las ventajas y desventajas del mismo con la finalidad de realizar aportes a la puesta en práctica de políticas y/o programas sociales.

### **3. La implementación del PAGV. El modelo de gestión y sus organizaciones**

En el marco de un programa como es el de Atención a Grupos Vulnerables consideraré al modelo de gestión y a las distintas organizaciones que participan de su implementación. Para ello es necesario caracterizar al programa para darle especificidad a la gestión y al hacer de las organizaciones que participan. Por otra parte a las organizaciones se las conoce dentro del proceso político/técnico del cual participan y considerando además que estas participan dentro de un contexto determinado e interactúan con el *afuera* .

En el caso particular que considero en este trabajo las organizaciones que son gestoras del PAGV participan del proceso de implementación el cual forma parte de

su contexto inmediato y particular. Es importante visualizar las distintas adaptaciones y cambios que ellas atravesaron durante la implementación.

### **3.1. El Programa de Atención a Grupos Vulnerables**

Para analizar la gestión y las organizaciones en la implementación de un programa particular como es el PAGV es necesario conocer los principales aspectos de este programa, sus mecanismos de ejecución y la articulación entre los distintos actores.

El PAGV tiene como objetivo “contribuir a disminuir la exposición a riesgos sociales, mejorar la calidad de vida de los grupos más vulnerables de la población pobre de los grandes aglomerados urbanos y los núcleos de población indígena del país y mejorar la eficiencia y eficacia del gasto social a disposición de los grupos en las áreas atendidas. El Programa busca alcanzar estos objetivos a través de la implantación de un modelo de gestión participativo en el ámbito local, la articulación con iniciativas comunitarias basado en el fortalecimiento de los organismos locales públicos y de la sociedad civil”. (Reglamento Operativo, CVASS, Febrero de 1998).

Con el objetivo de alcanzar estos propósitos “se actuaría descentralizadamente en el ámbito de comunidades urbanas y rurales sobre la base de procesos de planificación participativa que propicien soluciones solidarias, consensuadas, integrales y coordinadas a las necesidades de los grupos vulnerables. Su sustentabilidad vendría dada por la articulación y concertación entre los distintos actores sociales: estado nacional, provincial y municipal; sociedad civil y comunidad. El proceso se apoyará en la capacidad institucional de Organizaciones de la Sociedad Civil (OSC) y municipalidades, en coordinación con el nivel provincial respectivo”. (Marco de Referencia, PAGV).

Asimismo, el PAGV define como vulnerables a quienes –individual o colectivamente– no pueden acceder a bienes, recursos y capacidades socialmente disponibles, sufren la desvalorización o la pérdida de los que disponen, o enfrentan inhabilitaciones para hacer uso de los mismos. La vulnerabilidad se traduce en la exclusión permanente o transitoria respecto de las fuentes y derechos básicos del bienestar (trabajo remunerado y estable, conocimientos y habilidades, tiempo libre, seguridad y provisión de servicios sociales, patrimonio económico, ciudadanía política, integración social e identidad étnica y cultural).

Este criterio permitirá que el programa se desarrolle en áreas determinadas del país seleccionadas por estrictos criterios de focalización. En dichas áreas deben existir “sectores de la población pertenecientes a las siguientes categorías: i) pobres emergentes (pobreza por NBI), ii) carenciados (pobres por NBI con ingresos bajo la línea de pobreza pero sobre la línea de indigencia), y iii) pauperizados o nuevos pobres (pobreza por bajos ingresos)”. (Reglamento Operativo, PAGV).

El Programa no pretende tener cobertura nacional, sino, durante sus cuatro años de duración a contar desde 1998, ensayar el modelo en barrios urbanos y comunidades indígenas prioritarias con buenas posibilidades de éxito.

También, hay que señalar que el Programa ha definido Tipologías de intervención que buscan articular programas existentes exitosos, y ensayar experiencias nuevas que, en el contexto de las políticas locales vigentes, produzcan mejoras concretas de la calidad de vida de los beneficiarios señalados. Estas son: i) satisfacción de necesidades básicas, y ii) fomentar el desarrollo del capital humano y social de una forma sustentable.

El Programa tiene como objetivos específicos los siguientes:

- a- Institucionalizar Procesos de Planificación Participativa (PPP) como mecanismos de solidaridad y estimulación de demanda de servicios sociales por los grupos-meta del Programa, de articulación y movilización de actores sociales locales en la promoción, preparación, ejecución y evaluación de Planes Barriales (PB), Planes Multibarrales (PMB) y de comunidades indígenas. Los PPP están dirigidos a eliminar los factores que limitan la capacidad de los grupos indicados de acceder a servicios sociales existentes.
- b- Fortalecer la capacidad operativa y gerencial de los organismos participantes de gobierno local y provincial, de la sociedad civil y comunidad indígena para la gestión eficiente de los planes respectivos
- c- Mejorar la capacidad de la Secretaría de Desarrollo Social y organismos de gobierno nacional, provincial y municipal para focalizar la asignación de recursos de sus programas sociales a la población más necesitada. (Marco de Referencia, PAGV).

Está constituido por tres componentes:

- Viabilización del Acceso a Servicios Sociales (CVASS),
- Fortalecimiento Institucional: SISFAM y
- Atención a la Población Indígena.

El Componente de Viabilización del Acceso a Servicios Sociales (CVASS) 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.

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 y/o servicios con iniciativas promocionales que tienden al desarrollo de la capacidad organizativa de la comunidad. 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 habitual de percibir, valorar y actuar sobre la realidad, apuntando a un desarrollo social más equitativo y sustentable a mediano plazo.

Para lograr estos objetivos el componente financiará el proceso de diseño y ejecución de planes y proyectos barriales y multibarrales de atención a los grupos vulnerables meta, con la participación de las organizaciones de la sociedad civil, de base, y entidades de gobierno.

Esto se instrumenta mediante la realización, en las áreas previamente seleccionadas, de un diagnóstico que servirá de insumo para el PPP. Este proceso, cuya duración es de aproximadamente seis meses, culmina en la formulación del Plan Barrial (PB).

El PB es la unidad de análisis del PAGV, y se define como “la suma de los proyectos que buscan objetivos comunes, ordena los objetivos generales y los desagrega en objetivos específicos, establece prioridades de intervención, ordena los proyectos, define el marco institucional y asigna los recursos a utilizar”, (Manual de Monitoreo, CVASS, PAGV). Esta definición implica que el PB es el producto del consenso comunitario.

El Programa define, además, al Proyecto como “el conjunto de actividades interrelacionadas y coordinadas para alcanzar un objetivo específico dentro de los límites de un presupuesto y un período dados. Está orientado a la producción de determinados bienes o a prestar servicios específicos”. (Manual de Monitoreo, CVASS, PAGV).

El CVASS “actuará en el ámbito de grandes aglomeraciones urbanas seleccionadas sobre la base de un índice de la intensidad del desempleo que refleja la nueva pobreza. Este índice toma en cuenta las tasas de desempleo y subempleo, así como su evolución durante los últimos tres años. Los ocho aglomerados, en seis provincias, con los más altos índices fueron desagregados en el ámbito de departamento, y jerarquizados por su incidencia de NBI. Así, se han podido focalizar las actividades del componente en las zonas marginadas de las ciudades priorizadas. Resultaron seleccionados 29 departamentos de Gran Tucumán, Gran Córdoba, Corrientes, Gran La Plata, Gran San Juan, Gran Buenos Aires, Gran Rosario y Gran Santa Fe (luego se agregaron Jujuy, Neuquen, Resistencia y La Pampa)”. (Marco de Referencia, PAGV). (Para más precisiones sobre el proceso de selección de municipios y barrios ver (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).).

El CVASS está conformado por dos sub-componentes: de diseño participativo y de ejecución de PB y PMB de servicios a grupos vulnerables. Las actividades elegibles corresponden a dos tipologías complementarias entre sí y previamente establecidas. La Tipología A vinculada al acceso a los servicios mismos, y la Tipología B de apoyo a la gestión institucional.

El sub-componente tendrá dos modalidades de ejecución: los Planes Barriales y los Planes Multibarriales.

#### - Componente de Fortalecimiento Institucional: SISFAM

Este componente apoyará el diseño e implantación del Sistema Único de Identificación y Registro de Familias Beneficiarias de Programas Sociales (SISFAM). El mismo será incorporado al Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO).

El SISFAM permitirá el diagnóstico socio-económico preciso en determinados grupos de población para la selección técnica, objetiva, equitativa y transparente de los beneficiarios de los programas sociales focalizados del Estado. Permitirá la identificación y priorización de las familias más pobres y vulnerables desde una perspectiva familiar y territorial.

Con el fin de alcanzar este objetivo se apoyará la aplicación de la Ficha de Beneficiarios Actuales de Programas Sociales (FIBAPS), para crear un inventario de las personas actualmente beneficiarias de los programas sociales, lo cual permitirá el análisis de la combinación de necesidades más frecuentes. También se financiará el diseño de la Ficha SISFAM Becas que servirá como instrumento de dimensionamiento, identificación, registro y monitoreo del programa de Becas de Retención Escolar y como un insumo en el proceso de elaboración definitiva del SISFAM.

#### - Componente de Atención de la Población Indígena

Este componente, y según lo expresa el Marco de Referencia antes citado, tiene como objetivos crear mecanismos que permitan superar las barreras culturales al acceso de la población indígena a los programas sociales y económicos del Estado y otras

organizaciones, adecuando los mismos a su realidad y cultura autóctona; y potenciar este proceso fortaleciendo la capacidad operativa y de gestión de las organizaciones indígenas de base y de apoyo, así como de los organismos gubernamentales afines, dentro del marco metodológico del modelo de gestión ya descrito.

El componente se focalizará sobre áreas de alta concentración indígena, principalmente de la región del Noroeste argentino, involucrando 12 departamentos de las provincias de Salta, Jujuy, Formosa y Chaco, atendiendo a unos 40000 indígenas. El mismo se desarrollará a través de la ejecución de tres sub-componentes: a) acompañamiento y fortalecimiento institucional de comunidades y organizaciones indígenas, b) proyectos específicos, y c) promoción y difusión.

### **3.2. El modelo de gestión**

El PAGV intenta expresar el “cómo” con un nuevo modelo de gestión cuyas características más salientes son la experiencia en gestión asociada, la planificación participativa, la descentralización, las experiencias de trabajo con organizaciones técnicas, el consenso comunitario.

Los ejes del modelo son la articulación entre las distintas organizaciones ejecutoras y también entre los diferentes niveles jurisdiccionales (nación, provincias, municipios), la sustentabilidad considerada desde la necesidad de posibilitarle continuidad en el tiempo a los distintos proyectos, la flexibilidad como la capacidad de adaptación de las decisiones a las distintas situaciones y condiciones que implicaba ejecutar proyectos en ámbitos diversos, la integralidad como una forma de desarrollar acciones que atendieran al problema considerando sus diversas facetas y complementándose entre sí.

Es importante destacar que lo sustantivo en este modelo de gestión se vio manifestado a través del Plan Barrial en el marco de un proceso de planificación participativa con los talleres realizados por lo tanto desarrollaré algunas características de este proceso.

#### **3.2.1. El proceso de planificación participativa (PPP)**

Está previsto en el Programa que el Plan Barrial sea el resultado de un proceso de planificación participativa (PPP) con la activa intervención de diferentes actores de la sociedad civil -en sus niveles de base e intermedio-, y de organismos gubernamentales en sus niveles municipal, provincial y nacional. En tres de los planes barriales (Unquillo, Quilmes y Berisso) la UC llevó adelante todo el PPP y los PB fueron sistematizados y redactados por la Unidad de Evaluación y Sistematización del PAGV. En los otros, el trabajo de la Organización de Apoyo (ODA) implicó una tarea de facilitación de procesos de aprendizaje y de información de pautas específicas del Programa durante los talleres, intertalleres y una vez finalizados éstos se trabajó hasta la aprobación definitiva por el PAGV de los proyectos. Durante los TPP (Talleres de Planificación Participativa), se efectúa un trabajo de identificación y priorización de problemas para la atención de los grupos vulnerables focalizados por el PAGV que se realiza según los criterios de grado de urgencia y magnitud de los problemas, viabilidad y recursos existentes en la comunidad (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

#### **3.2.2. La dinámica del proceso en los Talleres de Planificación Participativa –TPP**

De acuerdo a la evaluación de medio término realizada para el PAGV (Burijovich, J. y Ase, I., 2001) se pueden conocer algunas particularidades de la gestión y de las organizaciones participantes:

- En todos los PB se realiza una convocatoria amplia por la cual asisten numerosas organizaciones si bien solo algunas son seleccionadas como ejecutoras.
- Se seleccionaron proyectos que tuvieron un perfil más acorde con lo que financiaba el programa que con los problemas priorizados, además en los TPP se definían los proyectos que luego integraban el documento del Plan Barrial si bien no siempre había coincidencias lo que originaba conflictos ente el PAGV y las Organizaciones ejecutoras (Oes).
- A través de los TPP las OSC lograron un importante grado de involucramiento
- Las OSC tienen, mediante su participación en los TPP, un espacio generado por las posibilidades de intercambio, interacción y conocimiento entre las organizaciones, la posibilidad de actuar en la práctica la formulación de proyectos participativos y el desarrollo de una capacidad de diagnóstico y priorización de los problemas colectivos.
- En principio se establecía una relación entre el tipo de proyectos y quiénes los ejecutaban que dio lugar a conflictos por la existencia de asimetría de poder, por ejemplo, según surge de la evaluación las organizaciones con más recursos organizativos y simbólicos lograron espacios privilegiados en el Plan Barrial
- En estos talleres se definían los grupos vulnerables a los que se atenderían desde el programa.
- Los gobiernos locales participan en los TPP y los municipios son OE con importante número de ejecución de proyectos.
- En cuanto a los actores convocados no está clara la representatividad de estos ni si todos participaron.
- Se desconoce si el diagnóstico preliminar de la situación general del área fue trabajado en los TPP y tomado en cuenta para el diseño de los proyectos.

El modelo de gestión del PAGV que contemplaba los TPP en la implementación implicaba el acceso de amplios sectores a la formulación de proyectos sociales. Los TPP implicaron un esfuerzo importante por modificar estos modos tradicionales de formular e implementar las políticas y los programas sociales a través de la inclusión de estrategias participativas. Sin embargo, los mismos se dieron con poca presencia de los beneficiarios directos y con insuficientes acciones que permitieran revertir las asimetrías en la distribución de los distintos tipos de recursos entre las OSC (Burijovich, J. y Ase, I., 2001).

Una consideración que puede expresarse a partir de lo evaluado es que las organizaciones ejecutoras tuvieron un rol protagónico en el “hacer” del PAGV y en este sentido fueron ellas las que imprimieron un ritmo y un estilo al “cómo” de este programa, de allí que sea necesario conocer su diversidad y la participación que tuvieron en la implementación.

### **3.2. Organizaciones que participaron en la implementación**

En la implementación del PAGV participaron diferentes organizaciones que desde el modelo de gestión del programa, entendido como una gestión asociada, se las caracterizó como organizaciones ejecutoras y organizaciones de apoyo las cuales en general fueron organizaciones de la sociedad civil, excepto en las ejecutoras que en varios casos estuvieron representadas por municipios. También se debe considerar al nivel central del programa el cual constituye una organización en si mismo y que se encuentra en el ámbito gubernamental.

- Organizaciones Ejecutoras (OEs): son las Organizaciones de la Sociedad Civil que reúnen los requisitos jurídicos (personería, estatutos), administrativos (balances, libros contables, operar con bancos) y técnicos (experiencia en proyectos sociales dirigidos a los grupos vulnerables contemplados por el PAGV) definidos por el Programa.
- Municipios: los municipios constituyen un tipo particular de Organización Ejecutora, en el que resulta más difícil determinar si los cambios que pudieran ocurrir son atribuibles a la intervención del Programa. Estas organizaciones están más sujetas a variables ajenas a este tipo de intervención, como los cambios de gobierno, la definición de políticas que inciden en la asignación de recursos humanos y materiales a las áreas sociales, entre otras cuestiones.
- Organizaciones de Apoyo (ODAs): son las Organizaciones de la Sociedad Civil con capacidad técnica en el diseño y gestión de proyectos sociales, que brindan asistencia para la preparación de los Planes Barriales y los proyectos que los conforman y tienen a su cargo la conducción de los Procesos de Planificación Participativa.

### **3.2.1. Características en el proceso de implementación del PAGV según la participación de las Organizaciones Ejecutoras (de base, Municipios) y Organizaciones de Apoyo**

En este punto es importante describir cómo se desarrolló la gestión del PAGV a través de las organizaciones que participaron como así también las particularidades y los cambios que se suscitaron en el proceso mismo y en tales organizaciones.

Las organizaciones fueron realizando la ejecución del programa afrontando algunas dificultades y cambios que las llevó a modificarse internamente y a aprender nuevas formas de articulación y de trabajo conjunto.

#### **Las OSC en la implementación del Plan Barrial: dificultades y transformaciones**

En lo que respecta a las OSC y su relación con el Estado se establecieron mecanismos de *ejecución delegada* que implementó el PAGV, originándose algunas dificultades para la ejecución de los proyectos. La acción de estas organizaciones enmarcadas en esta relación les impone reglas, requisitos administrativos y legales que tomaron a las OSC (incluidas las ODAs) sin preparación previa (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001). Por otro lado, el esfuerzo que implica este tipo de programas para cumplir con sus compromisos hace que algunas de ellas hayan perdido su objetivo original (el desarrollo comunitario) en una clara situación de lo que se conoce como desplazamiento de objetivos.

En los resultados de la Evaluación de medio término (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001) que se realizó al programa aparecen como dificultades de las OSC las siguientes:

- problemas administrativos, confusión sobre las exigencias administrativas de los proyectos y de manejo de las cuentas bancarias
- diferenciación de tareas y sobrecarga de actividades de algunos de sus miembros
- sostenibilidad de los proyectos
- reprogramaciones de los proyectos
- dificultades con los desembolsos

- errores en los cálculos presupuestarios
- para el manejo de tiempos y recursos
- para implementar criterios de focalización
- para implementar instrumentos de gestión y de monitoreo
- no cuentan con experiencia en planificación participativa
- cambios de conducciones, de personas, estilos de conducción política y técnica.
- escasa representatividad de los dirigentes

En general las dificultades que se hicieron presentes en la gestión de las OSC fueron de carácter administrativo y técnico por cierta limitación en el manejo de instrumentos y mecanismos referidos a estos aspectos, tales restricciones están vinculadas al *adentro* de estas organizaciones, es decir a su interior. Pero si consideramos a estas en el proceso de implementación y gestión del programa vale rescatar que algunas lograron consolidarse en la relación con su base social, incorporar conocimientos de gestión y lograr importantes articulaciones así como para otras resultó una experiencia desgastante, dependiendo las dos situaciones descritas de las historias organizacionales previas.

Para comprender mejor a estas organizaciones se consideran el estilo de gestión, la consolidación organizativa y el desarrollo de capacidades en algunos ejemplos concretos relevados durante la evaluación del programa.

En cuanto al estilo de gestión en la evaluación del PAGV se sintetiza que *“...Si bien se puede señalar que en todas las organizaciones se ha mantenido la formalización, con la renovación cada dos años de las Comisiones Directivas, a través de elecciones y la realización de la asamblea anual obligatoria, los resultados cualitativos son diferentes. En una de las organizaciones se incorporan con frecuencia nuevos participantes, se utilizan modalidades de difusión y se está trabajando en producir cambios para mejorar la comunicación con su base social. En otra de las organizaciones, las reuniones de Comisión Directiva son más restrictivas y acotadas a los miembros”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Como otro ejemplo se menciona que *“...Otra de las organizaciones se presenta como un caso paradigmático en lo que se refiere a los efectos destructivos de la falta de procesos de deliberación, falta de espacios de participación y de articulación de demandas con otras organizaciones vecinales. Esta organización quedó acéfala, entre otras cosas, por una vinculación clientelar con el Municipio y por sus prácticas autoritarias”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Se considera que los cambios en el estilo de gestión fueron: agilidad para la elección de autoridades y el instaurar la práctica de asamblea como mecanismo de toma de decisiones (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Las organizaciones ejecutoras tuvieron la necesidad de aprender temas de gestión para llevar a cabo al PAGV, haciendo referencia a este tema tales organizaciones manifiestan *“... que éstas no han sido diseñadas para ellos que son a su vez grupos vulnerables, la complejidad solo fue posible de subsanarse con el apoyo de la ODA. Además de aspectos como el mantenimiento de cuentas corrientes a su cargo, que desconoce la escasez de recursos de estas instituciones y cuestiones éticas de administración. En algunos casos incluso el seguimiento fue visto como una falta de confianza y libertad para las organizaciones”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Otro ejemplo de cambio en la forma de gestionar de una organización es el siguiente manifestado por un miembro de ella *“.....El modo de gestión de la OE cambió radicalmente. Su experiencia previa se basaba en gestión de subsidios esporádicos y de poco monto de dinero, que provenían de la provincia, y que se relacionaban directamente con infraestructura. El PAGV implicó para esta OE la necesidad de manejar montos superiores de dinero a los que estaba acostumbrados, y con una continuidad en el tiempo, que le hacía necesario incorporar una planificación a largo plazo.....”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

En lo que respecta la relación de las organizaciones con la comunidad, manifiestan *“como aprendizaje, tener más contacto con la gente, tratar de atraer más gente”,* así como en relación con los jóvenes que se capacitaron con implicancias más sociales *“...tuve que aprender otra forma de enseñar y guiar la obra, la obra ya no era lo importante, sino el futuro de estos chicos”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Algunos ejemplos combinan aspectos vinculados a estilos de gestión con estructuras organizacionales tal el siguiente caso *“.....Al interior de la Comisión Directiva, se presenta una concentración de decisiones y esfuerzos en dos de sus miembros, con cierta rigidez en las decisiones, que ha dificultado la apertura de otros proyectos. Esta concentración de las decisiones y los esfuerzos, junto con una eficacia real de las acciones, dificulta la delegación de tareas en otras personas, y por tanto, de poder. “Los otros deben ser tan buenos como ellos, sino, no delegan”, esclarece la ODA. Actualmente, se está en un proceso de redefinición de la estructura organizacional, a partir de los procesos de discusión interna que se llevan a cabo”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

En la línea del ejemplo anterior este también marca un cambio en la organización *“...Previo al PAGV, la OE ya tenía subcomisiones, pero éstas lograron un mayor desarrollo durante el mismo, especialmente la de Tercera Edad, y se conformaron dos nuevas subcomisiones: la de Fiestas y la de Deportes Juvenil”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Pueden apreciarse cambios en las OSC en tanto organizaciones hacedoras de la gestión que permite la implementación de un programa. Tales cambios se vinculan fundamentalmente a pensar y, en algunos casos ampliar, la participación; transformar la estructura organizacional para modificar la toma de decisiones; desarrollar prácticas en lo administrativo-contable; establecer o incrementar el contacto con sectores de la población vulnerables y sus problemas sociales. Desde ya estas transformaciones no se realizaron en forma mecánica y apacible sino que en general provocaron un grado importante de conflictividad como todo cambio que se produce en una organización que conlleva resistencias y reasignación de espacios y recursos.

Al plantear los cambios suscitados en las OSC conviene tener en cuenta que estas eran supervisadas por el PAGV-UEC elemento que puede tener una influencia importante en el modo de “hacer” de las OSC.

### **Los Municipios como OE**

El rol que cumplieron los Municipios en el comienzo de la implementación del PAGV fue muy importante ya que le brindaron un marco de factibilidad política. Lo cierto es que en varios casos el Municipio se retiró como OE y debieron suspenderse las acciones (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Algunas razones de esta participación interrumpida que tuvieron algunos municipios en la gestión e implementación del PAGV fueron de orden interno mientras que otras obedecieron a problemas o características del contexto; las mismas pueden verse reflejadas en los siguientes párrafos citados de la evaluación del PAGV.

Así pueden reconocerse ciertas limitaciones para el “hacer” de estas OE que son los Municipios al afirmarse que *“...La decisión política de la Municipalidad de ejecutar los proyectos comprometidos en el PB debía estar acompañada de un fuerte compromiso presupuestario, que desde el diagnóstico se revelaba como dificultoso, a esto se suma el contexto político provincial, que empezaba a transferir responsabilidades a los municipios en el marco del proceso de descentralización”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

También se expresan limitaciones en el aspecto de la gestión administrativa, ya que *“... la dinámica del PAGV es mucho más ágil que la de la burocracia estatal esto trajo algunos conflictos y demoras, las cuales se subsanaron a través de una redistribución de tareas al interior de la administración. Cabe señalar que esto no implicó cambios sustantivos en los modelos de gestión de la institución”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

En algunos municipios se pudieron observar distintas situaciones que interferían la participación de estos en la implementación del programa, las mismas fueron:

- “conflictos y divisiones al interior del Municipio*
- no hay acuerdos con las prioridades fijadas por el PAGV. El Municipio prioriza la obra pública.*
- los niveles de exigencia de los proyectos eran altos para la gestión*
- continuidad de prácticas clientelares en la ejecución de las políticas sociales*
- desacuerdos en torno a la concepción de las políticas sociales”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

*Tales situaciones quedan puestas de manifiesto en las expresiones vertidas por actores involucrados... “Los niveles de exigencia de los proyectos eran altos para la gestión.. eran los proyectos más caros... El municipio pone el eje en otras cosas por ejemplo obra pública...”* (funcionario Municipal) (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

*“La municipalidad hacía otro tipo de política, reparto de comida, esas autoridades fueron cuestionadas y están ahora presas, se manejaban con clientelismo y corrupción”.*(ODA), (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Desde las diferentes OE se plantean problemas con el Municipio cuyas dificultades más importantes son:

- “conflictos políticos partidarios al interior del Municipio, cambios en la coordinación de los proyectos por cambio de autoridades*
- problemas burocráticos que dificultan el cumplimiento de los acuerdos*
- crisis financiera generalizada”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Pero también el “cómo” de este programa produjo algunos cambios positivos en los municipios. *“...Se observaron cambios en la modalidad de intervención en la política social del Municipio a partir del fortalecimiento y rediseño de la Secretaría de Desarrollo Comunitario. Se agregan temas a la agenda de prioridades a partir de debates realizados en el marco de los Comités de Seguimiento Local y la ejecución de los proyectos que permiten un relacionamiento más directo entre el ejecutivo y los ciudadanos. Sin embargo, no se abandonan las prácticas asistencialistas y clientelares”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Se valoró positivamente a los aprendizajes e incorporación de herramientas aún teniendo en cuenta la magnitud de los ajustes que fueron necesarios: “*hubo que instalar cuentas diferenciadas, carpetas independientes por proyectos, y esto tuvieron que entenderlo en tesorería aquí, pero también el Tribunal de Cuentas*” (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001). Otras metodología y herramientas del PAGV tales como diagnóstico y priorización de necesidades a través de metodologías participativas, comisiones de trabajo, presentación de propuestas por comisión, presentación de resultados en convocatoria abierta también fueron incorporadas a los municipios (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

El Municipio como unidad ejecutora sigue sosteniendo los vicios y las características negativas de una organización burocrática rígida que tiene limitaciones para aceptar e incorporar cambios. Esta organización ha establecido una relación con los vecinos, muchos de ellos beneficiarios de programas sociales, sustentada en gran medida en el clientelismo y la asistencia. Por otra parte existe en ellas una modalidad más lenta para tomar decisiones y llevar adelante acciones. El PAGV necesitaba tal vez, una mayor descentralización del poder que fue difícil de conseguir en los municipios. Además el PAGV, programa social enmarcado en una política social, se insertaba en los municipios en un momento donde desde el nivel central del gobierno se propugnaba la descentralización lo cual implicaba una importante carga para el nivel local. Es decir, en muchos casos, las prioridades en las políticas de los municipios diferían de las que parecía manifestar el PAGV llevando como objetivo la atención de los sectores de población más vulnerables. Los tiempos políticos también se sumaban a las dificultades que ofrecía el municipio como organización ejecutora ya que los coordinadores o dirigentes variaban de acuerdo a los cambios en el gobierno o a los acuerdos y negociaciones políticas lo cual en muchos casos perjudicaba la continuidad del programa.

### **Las ODA: rol y características de su participación en la implementación**

En el diseño del Programa, la ODA aparece como facilitadora, coordinadora e impulsora de los PB. En las definiciones conceptuales la ODA debe tener algún grado de representatividad o interés en el área; no obstante esto, también resulta conveniente que no esté involucrada directamente en el desarrollo de la localidad sobre la que se está trabajando. La tensión se establece entre el interés y conocimiento del área y cierta *neutralidad* en relación a los intereses en pugna (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

La ODA alcanza un importante involucramiento con las organizaciones locales y un desarrollo en los vínculos que se originan en la interacción simultánea con organizaciones de características tan diferentes lo cual la fortalece en su gestión y en el desarrollo del programa.

La ODA logra desde los comienzos una buena inserción en la comunidad y va generando un clima de adhesión general que le permite definir sus estrategias enmarcando el *hacer* de las OE y asegurando la eficiencia en un contexto de participación limitada

El PAGV significó cambios sustantivos en los modos de intervención de la ODA sobre todo por la gestión asociada que este llevó adelante. También se comenzó en la institución un proceso de integración entre las distintas áreas y una nueva forma de organización a través de programas, e incorporaron sistemas de monitoreo y evaluación aplicados en el PAGV.

Desde el PAGV se imprimía cierta exigencia a la ODA, según los entrevistados, mientras que los ejecutores le reconocía a esta su rol de acompañamiento y actuar de facilitadores en la solución de problemas.

Estas características se reflejan en las palabras de un integrante de una ODA ...*“como institución ODA esto implicó cambios, lo más rico de todo fue que el presidente tenía trabajado toda una lógica de intervención de una ong, el PAGV vino a ponernos en la cara, la gestión asociada, antes nuestro trabajo no tenía límites en lo que era asistencia técnica y de los otros actores, a partir del PAGV nos permite definir claramente los roles, determinar el compromiso de cada una de las partes. El tema de la exigencia de los informes trimestrales, los balances, marcó pautas claras, compromiso, ejecutar de acuerdo a lo planificado. Logramos una mejor articulación entre equipos entre las distintas áreas del IIED. Si ahora estamos organizando un programa involucramos todas las áreas. Empezar a trabajar con programas. No se si es producto del PAGV si surge a partir de nuestra experiencia con el mismo. Incluso tomamos algunos esquemas de monitoreo y evaluación del programa, para llevarlo a otros trabajos, un nuevo esquema metodológico, conceptual”*(ODA), (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

En algunos casos se modificaron las estrategias de intervención en la relación ODA-OE. Por ejemplo *“se consideró conveniente que la metodología utilizada se base en que el fortalecimiento de las OE debe ser realizado desde un programa diseñado para atender al conjunto de las instituciones. Esto cambia la organización desconcentrada prevista en el PB. Las estrategias diseñadas son: A) Capacitación directa: administración de un conjunto de actividades de capacitación del tipo seminarios, cursos y talleres. Los ejes temáticos son comunes a todos: diseño y gerenciamiento de proyectos sociales comunitarios, capacitación y asistencia técnica en búsqueda de recursos y capacitación en técnicas básicas de administración. B) Asistencia técnica especializada: acciones de asesoramiento individualizado con las instituciones ejecutoras. La modalidad de implementación combina reuniones de trabajo institucionales, reuniones de trabajo por Plan Barrial, asistencia técnica y seguimiento en cada institución y aprestamiento (pasantías, ejercicios asistidos de aplicación práctica, etc.) C) Seguimiento en terreno: seguimiento semanal de la ejecución de los diferentes planes barriales”* (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Las ODAS entienden que se fortalecieron con el Programa y se constituyeron en referentes para las OSC de la zona. Es decir se hicieron un espacio importante en la gestión del programa que fundamentalmente tuvo que ver con la asistencia y con un rol articulador entre el Estado y las OE. La gestión asociada con el Estado las llevó a modificar su organización interna incorporando una modalidad de trabajo que ponía énfasis en la planificación y en su cumplimiento y le permitió, además, adoptar instrumentos como la evaluación y el monitoreo.

#### **4. Limitaciones y condicionamientos del PAGV durante su implementación**

Este análisis que implica reconocer las limitaciones que se hicieron presentes en el cómo del PAGV es considerado desde los ejes del modelo de gestión como la articulación, la integralidad, la flexibilidad, la sustentabilidad en la relación establecida entre las distintas organizaciones que participaron.

#### **Articulación**

En la evaluación realizada al programa se explicitan sobre todo dos razones por las cuales no se pudo lograr una articulación suficiente entre las organizaciones que componían este modelo de gestión. Por un lado las OSC, los Municipios y las ODAS, en su relación con el PAGV, experimentaron cambios de reglas y toma de decisiones importantes que terminaron afectando compromisos previamente adquiridos. Por otro lado, la existencia de rivalidades previas entre las organizaciones y el excesivo esfuerzo que les implicó a algunas de las OSC la ejecución de los proyectos lo que las inhibió de participar en otras experiencias de articulación (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

Es decir que este modelo de gestión para desarrollarse plenamente necesitaba de una adecuada relación y complementación entre las diferentes organizaciones pero el proceso de implementación del PAGV no pudo escapar a la lógica del juego de los actores en una política pública con los matices correspondientes a nuestra realidad social que conlleva un alto grado de inestabilidad y cambio. Además, cada organización antes que parte de un modelo de gestión asociado se preservaba a sí misma y cuidaba sus intereses y objetivos con grandes dificultades en algunos casos para lograr la ejecución de sus acciones en el marco de este programa tal vez por limitaciones técnicas y de experiencias. Esto hizo que las OSC se volvieran sobre sí mismas reconcentrándose.

### **Flexibilidad**

Durante la implementación existieron desfases en la relación entre las necesidades de los grupos atendidos y los proyectos formulados.

Tal vez algunas de las razones que ocasionaron estas dificultades tuvieron que ver con la falta de previsión en la formulación misma del programa tales como el desconocimiento de la legislación vigente y de las condiciones iniciales de las cuales se partía. Por otro lado, la UC del PAGV fue bastante reticente para aceptar la introducción de modificaciones a los proyectos. También la variable tiempo fue mal dimensionada lo cual retrasó la implementación de los proyectos. Además no fue considerado por parte del PAGV la implicancia que podrían tener los cambios en el entorno. Es decir, no fueron consideradas algunas variables que siempre están presentes en el proceso de una política y/o programa social y que desde la gestión exigen determinadas acciones que de no cumplirse provocan distorsiones, ineficiencias.

### **Sustentabilidad de los proyectos**

Este eje se vincula sobre todo con las organizaciones participantes. El PAGV desde el modelo de gestión promueve intervenciones que demuestren su continuidad en el mediano plazo. En base a este principio, se busca generar capacidades institucionales y financieras que aseguren esta continuidad (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).

En general, a partir de los resultados de la evaluación se afirma, en lo que respecta a las organizaciones, que la sustentabilidad de los proyectos tiene relación con la historia previa de estas; se pone en juego el grado de organización de los grupos y el perfil de liderazgo de sus comisiones directivas, así es que a mayor grado de organización con un fuerte liderazgo existen más posibilidades de sostener los proyectos y a la inversa. En cuanto al PAGV las dudas en cuanto a continuidad y los atrasos en desembolsos afectaron negativamente el desarrollo de acciones tendientes a promover estrategias de sustentabilidad.

Esta cuestión de la sustentabilidad deja en claro la relación y retroalimentación permanente que deberá existir entre PAGV UC con las organizaciones ya que estas necesitan disponer de recursos para plantear acciones en pos de la continuidad y duración de los proyectos que serán posibles si se les garantiza determinadas herramientas desde el nivel central.

### **Integralidad**

Se reconoce en la implementación del programa un déficit de integralidad en las acciones vinculado a una importante fragmentación que no se adecua al marco de un proyecto global como debería ser el Plan Barrial. Algunas razones que se enuncian para explicar estas falencias tienen que ver con dificultades en el diseño de los proyectos y con falta de conocimiento sobre las necesidades de los grupos vulnerables.

De algún modo estas dificultades están estrechamente vinculadas con las estrategias de acción desarrolladas en la implementación según las distintas organizaciones y que tal vez no dan cuenta en forma acabada del modelo de gestión propuesto desde el PAGV.

## **5. CONSIDERACIONES FINALES**

Con la formulación y la implementación del PAGV se desarrolla un modelo de gestión que se acerca de algún modo a la gestión social del Estado-suficiente (Orsi y Riqué, 1996) la cual propugna sobre todo la participación de diversos actores y la articulación entre ellos. A la vez se reconoce también un parecido a la propuesta de Kliksberg (2000) con respecto a que en la implementación de políticas y/o programas participan varios actores representados en organizaciones que necesitan apoyarse y complementarse dada la complejidad de los problemas a los que deben atender las políticas sociales.

Es decir que el *cómo* y el *hacer* se entrelazan en un proceso ya que la implementación y el modelo de gestión encuadran dándole forma y poniéndole contenido al *cómo* en el cual las organizaciones plasmarán el *hacer* que a su vez atravesará y, en muchos casos, modificará a aquel. Por lo tanto en la implementación de políticas y/o programas *no puede hablarse de un proceso lineal* sino por el contrario existen retroalimentaciones e interrelaciones que le imprimen un fuerte dinamismo. De este modo *el cómo y el marco que este implica para el hacer se convierten en enunciados de acciones con ciertas características* que tal vez no se respeten plenamente una vez que las organizaciones concreten el *hacer*.

De allí que con el PAGV se hayan reconocido limitaciones y restricciones para su implementación que en muchos casos se debieron a ciertos desajustes entre el *cómo* y el *hacer* con dificultades para ejercitar la retroalimentación y la interrelación necesarias entre ambos. De hecho las diversas organizaciones que participaron, en algunos casos, no reunían la totalidad de requisitos necesarios que le permitieran corresponder con sus acciones lo encomendado desde los lineamientos que encuadraban al modelo de gestión.

Se buscó llevar a la práctica un modelo de gestión asociada con diversidad de actores organizacionales que contribuyeron al *hacer* con ciertas limitaciones si bien fueron reconociendo en la ejecución de las acciones sus propias potencialidades y las que se originaban en el trabajo conjunto con otras organizaciones.

Por otra parte, y destacando las particularidades del proceso de implementación según la dinámica y vinculación que se establezca entre los distintos actores, se puede afirmar que las experiencias pueden ser muy diferentes. Esto ocurrió con el PAGV y así se puede apreciar en algunas conclusiones de su evaluación donde se puntualizan algunas experiencias y situaciones concretas.

*En el caso del PB S.I. de Lules se han generado procesos y situaciones de cambio en la comunidad. Se han involucrado una gran diversidad de actores que han podido articularse y lograr resultados en un complejo contexto político y financiero. La cantidad de actores involucrados y la heterogeneidad de los mismos, complejizó el trabajo. Con respecto a la propuesta de articulación de las iniciativas comunitarias, si bien no fue la esperada, va rumbo a consolidarse y a incorporarse como modelo de gestión (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).*

*Las OE señalan un antes y un después del PB. El antes está caracterizado por la realización sólo de eventos festivos, desconfianza hacia las organizaciones y poca participación. El después de PB se caracteriza por la concreción de servicios y obras, la recuperación de la confianza de la comunidad y la revitalización de organizaciones que estaban prácticamente sin actividad (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001)..*

*Ahora bien, en experiencias como la de Nueva Esperanza (Quilmes), si se consideraba en alguna medida, que el Plan representaba un interés común, la dificultad fue concretar ese espacio común, desarrollarlo con relaciones de trabajo y confianza (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).*

*La valoración de los Planes Barriales es muy diferente. Lules y Nueva Esperanza se presentan como dos casos extremos. Por un lado, en Lules se destaca la participación de numerosos actores, se valoran las experiencias de articulación, se observan cambios positivos en las OSC y se han concretado servicios y obras. Por el otro, el Plan Barrial de Nueva Esperanza implicó para sus participantes sólo una suma de proyectos con graves dificultades de articulación (Buriyovich, J. y Ase, I., 2001).*

Estos casos específicos permiten percibir con mayor claridad la relevancia que adquiere la modalidad a partir de la cual los actores involucrados, como las organizaciones estatales o de la sociedad civil y la comunidad se interrelacionan para hacer y dar contenido al cómo de las políticas y/o programas. Lo cual lleva a pensar en las dificultades para prever la implementación y mucho más el cumplimiento del diseño de la formulación de políticas.

## BIBLIOGRAFIA

- ALEMAN BRACHO, Carmen y GARCES FERRER, Jorge, Política Social, Mc Graw Hill, Madrid, 1998.
- BID, Programas sociales, pobreza y participación ciudadana, Jarquín, E. Y Caldera, A. Editores, Washington, 2000.
- BURIOVICH, Jacinta; ASE, Ivan, Evaluación de medio término de PAGV (Programa de Atención a Grupos vulnerables), Informe ejecutivo, julio 2001.
- BURIOVICH, Jacinta; ASE, Ivan, Evaluación de medio término de PAGV (Programa de Atención a Grupos vulnerables), Informe final, cap. 5, julio 2001.
- ETKIN, Jorge, Política, Gobierno y Gerencia de las organizaciones, Prentice hall, Buenos Aires, 2000.
- KLISKBERG, Bernardo, "América Latina una región en riesgo: pobreza, inequidad e institucionalidad social", conferencia dictada en el Taller de Indicadores Sociales, MDSyMA/SIEMPRO, diciembre 2000.
- Manual de Monitoreo, CVASS, PAGV, 1998
- Marco de Referencia, PAGV, 1998
- ORSI, R. y RIQUE, J. J., Pobreza, Gerencia Social y Política, ESPACIO, Buenos Aires, 1996.
- Reglamento Operativo, CVASS, Febrero de 1998
- REIN, M y RABINOVITZ, F., "La implementación una perspectiva teórica. Entre la intención y la acción", en Aguilar Villanueva, Luis, La implementación de las políticas, ed. Porrúa, México, 1996.
- SCHTEINGART, Martha, Políticas sociales para los pobres en América Latina, Guri, México, 1999.
- THOMPSON, Andrés (comp.), Público y Privado. Las organizaciones sin fines de lucro en la Argentina, UNICEF/LOSADA, Buenos Aires, 1995.

