

Dificultades de institucionalización en programas sociales en la Argentina.

El caso del Programa Familias por la Inclusión Social (2002 - 2015)

*Institutionalization difficulties in social programs in Argentina.
The case of the Familias por la Inclusión Social Program
(2002 - 2015)*

Por Marcelo Salas*

Fecha de Recepción: 01 de junio de 2020.

Fecha de Aceptación: 20 de septiembre de 2020.

RESUMEN

El presente artículo de investigación analiza el Programa Familias por la Inclusión Social, un programa social focalizado de lucha contra la pobreza que comenzó su implementación en 2002 en la Argentina. En el contexto de la crisis social de 2001, y luego de una década de proliferación desarticulada de programas sociales, se dio un proceso de cambio en los programas dirigidos a la atención de la pobreza con el objetivo de atender la emergencia. Rescatando un marco teórico desde el nuevo institucionalismo sociológico, esta investigación fundamenta su propuesta en un estudio de caso cualitativo en base a revisión bibliográfica

de documentos regulativos, entrevistas abiertas a decisores políticos, profesionales técnicos y científicos sociales especialistas en el análisis de la política social argentina. La necesidad de cambio de rumbo, las exigencias externas y la incertidumbre de la dirigencia política acerca del camino que debería seguir la política social, configuraron un marco complejo y particular para la gestión que dio como resultado la estructuración de un diseño de programa a partir de lo que definimos como isomorfismo mimético temático.

Palabras clave: *Programas de Transferencia Condicionadas de Ingreso, Institucionali-*

* Doctor en Ciencias Sociales por la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Argentina. Magister en Investigación en Sociología por la Universidad de Barcelona, España. Licenciado en Sociología por la Universidad del Salvador, Argentina. Director de la Escuela de Sociología de la Universidad del Salvador. Correo electrónico: marcelo.salas@usal.edu.ar

zación, *Isomorfismo Institucional, Capacidades Institucionales*.

ABSTRACT

This article analyses the *Familias por la inclusión social* Programme, an Argentinean targeted programme against poverty that began implementation in 2002. In the context of 2001 social crisis, and after a decade of rambling proliferation of social programs, there was a process of change in the programs aimed at addressing poverty in order to deal with the emergency. Revisiting a theoretical framework from the new sociological institutionalism, this research bases its proposal on a qualitative case study based on a bibliographic review, regulatory documents, open interviews with political decision-makers, technical professionals and social scientists specialized in the analysis of Argentine social policy. The need to change course, external demands and the uncertainty of the political leadership about the path that social policy should follow, a complex and particular framework for management was configured that resulted in the structuring of a program design based on of what we define as thematic mimetic isomorphism.

Keywords: *Conditional Cash Transfer Programs, Institutionalization, Institutional Isomorphism, Institutional Capacities.*

Introducción

El presente artículo de investigación se desprende de una investigación más amplia donde se trabajó sobre el proceso de proliferación de los Programas de Transferencia Condicionadas de ingreso (PTC)¹ en América Latina. En dicha investigación, nos interesó particularmente el proceso de homogenización en

el diseño e intervención de los programas de atención a la pobreza que se fue desarrollando en las últimas tres décadas en la región.

En esta oportunidad, presentamos parte de un estudio de caso correspondiente al Programa Familias por la Inclusión Social, un programa que asumió en su diseño las características principales de los PTC. Este tipo particular de programas sociales resultaron emergentes de las estrategias de protección social implementadas en los contextos de ajuste estructural como parte de lo que se conoció como Redes de Protección Social², es decir, "conjuntos de intervenciones compensatorias, que incrementan el ingreso y otros activos mediante transferencias focalizadas, y que están diseñadas específicamente para sostener o aumentar el bienestar de los grupos jóvenes o vulnerables ante desastres naturales, o problemas creados por la acción humana como por ejemplo las transiciones económicas" (Cohen y Franco, 2006: 30). Se trató de un discurso, la "nueva política social", que puso en relieve la necesidad de perseguir una mayor conformidad de la política social con las reglas de la política económica. Se trataba sobre todo de respetar los equilibrios macroeconómicos, lo cual se convertiría así en un principio regulador de las decisiones sobre el gasto social estatal. Así, ocurrió lo que Denis Merklen (2005) describió como un desplazamiento de los principales destinatarios de la acción social, desde los trabajadores organizados hasta la población más pobre.

Los PTC consisten en transferencias de ingresos a familias pobres, las que deben comprometerse a cumplir ciertas metas en cuanto a educación y salud. Se caracterizan por funcionar como sistemas centralizados y buscan lograr grandes coberturas; si es posible "universalizar" el beneficio en la pobreza. Se supone que estas intervenciones permiten

1 También es común la referencia a este tipo de programas como Transferencias Monetarias Condicionadas (TMC). En inglés se los conoce como *Conditional Cash Transfers* (CCT).

2 En inglés, *Social Safety Nets*.

combinar el alivio de la pobreza a corto plazo mediante la transferencia monetaria directa (en la mayoría de los casos con pagos bancarizados), con objetivos a mediano y largo plazo mediante el desarrollo del capital humano (educación, nutrición y salud) y así combatir los mecanismos de reproducción intergeneracional de la pobreza, independientemente de la inserción en el mercado de trabajo formal de los posibles beneficiarios. También buscan superar las fragmentaciones que supuso la política social hasta finales de los años noventa, para poder ordenar la inversión en gasto social y así lograr la eficacia que no se había logrado con el modelo anterior. En este sentido, estos programas orientan sus intervenciones públicas hacia la demanda (la población objetivo) y no a la oferta (los efectores de la política). La gestión de estos programas también implica el desarrollo de importantes sistemas de información y registro que han permitido el desarrollo de rigurosas metodologías de monitoreo y evaluación.

Otra característica importante es que los PTC fueron fuertemente impulsados y financiados por organismos multilaterales, principalmente el Banco Mundial (BM) y el Banco Interamericano de Desarrollo (BID). En el caso del Programa Familias, fue financiado por el BID.

Nuestra motivación inicial buscaba responder al proceso de convergencia en los diseños y las modalidades de implementación de este tipo de programas, por lo tanto, la estrategia metodológica fue cualitativa y, para ello, se realizaron entrevistas semiestructuradas a decisores políticos que tuvieron responsabilidad en la gestión del programa, así como profesionales técnicos que llevaron adelante funciones cotidianas y consultores externos relacionados con el programa Familias. El trabajo de campo se complementó también con el análisis de documentación propia del programa y bibliografía especializada.

En las entrevistas se trabajó sobre los motivos que impulsaron a dar marcha a un programa con estas características, buscando comprender el proceso de legitimación como instrumento para abordar a la población objetivo. Nos interesó particularmente lograr identificar tensiones, disputas y/o debates resultantes del proceso de diseño e implementación, también identificar la influencia del organismo financiador y, por último, identificar los procesos de cambio organizacional que implica la implementación de un nuevo programa social.

Análisis de programas sociales y neoinstitucionalismo

Las investigaciones relativas a la evolución de la seguridad social y a la política social en América Latina tradicionalmente se han detenido a trabajar sobre la caracterización de los sistemas de seguridad social intentando tipificar las distintas experiencias según su relación con el contexto histórico y con la cuestión social vigente (Franco, 1996); otras se han centrado en la política y las prácticas gubernamentales (Barrientos, 2004); y otras buscaron la conexión entre políticas públicas y el sistema de estratificación social (Filgueira, 1998). En este sentido, se ha intentado construir tipos ideales para caracterizar los distintos momentos de la historia reciente de la política social de los países latinoamericanos.

Con el advenimiento de las políticas neoliberales y de ajuste estructural –principalmente a fines de los años ochenta y comienzo de los noventa–, la investigación académica sobre la política social se concentró en la tensión entre la producción de programas sociales focalizados y el sostenimiento de un andamiaje de políticas universales (Bustelo e Isuani, 1990; Lo Vuolo *et al.* 1999; Villarreal 1996). Como lo relata Armando Barrientos (1998), estos trabajos daban cuenta de un paso de un sistema de seguridad social conservador informal –es decir, de un sistema estratificado destinado

centralmente al empleo formal- a un sistema informal liberal, en el cual las políticas públicas se relegan y se reducen los riesgos afrontados colectivamente. En consecuencia, un número creciente de personas van quedando libradas a su propia suerte.

En forma más reciente, las controversias que han tomado como eje el estudio de políticas sociales se ha centrado en los esquemas de gestión de los programas sociales y en el uso y desarrollo de herramientas técnicas asociadas a ello, y abordan preguntas acerca de los niveles de cobertura, el criterio de focalización o de selección de beneficiarios y/o los métodos de evaluación (Lo Vuolo *et al.*, 1999; Merklen, 2005). También se intenta distinguir entre programas de promoción social y de asistencia social; y en otro eje, si se trata de programas que promueven la generación de cierto tipo de capital social comunitario o si fomentan una participación de corte individualista de sus beneficiarios.

Como ya advertimos, en esta investigación nos interesó el proceso de homogenización en el diseño e intervención de los programas de atención a la pobreza. El marco teórico se asienta en teorías provenientes del nuevo institucionalismo sociológico y la sociología de las organizaciones, de acuerdo con las cuales se acepta que las instituciones se construyen por medio de sistemas compartidos de definiciones creados intersubjetivamente, que se tipifican, se objetivan y se externalizan (Berger Luckmann, 1994). Así, la legitimación es una objetivación de significados compartidos que pasan a estar disponibles al conjunto de los individuos, que otorgan cierta justificación al orden institucional en cuestión. Por lo tanto, una vez que las organizaciones se hayan legitimado, logran imponerse frente a las demás organizaciones (o actores) que comparten el mismo campo de acción.

El nuevo institucionalismo en sociología comprende un rechazo a los modelos de "actor-racional". Se trata de una vuelta hacia

las explicaciones cognitivas y culturales, y un interés en las propiedades de las unidades de análisis supraindividuales, las cuales no pueden ser reducidas a agregaciones o consecuencias directas de los motivos o atributos individuales. En la tradición sociológica, la institucionalización es un proceso fenomenológico por el cual algunas relaciones y acciones sociales llegan a darse por sentado (Di Maggio y Powell, 1999). Según Charles Perrow (1991), las instituciones no sólo limitan las opciones, sino que establecen el criterio por el cual las personas descubren sus preferencias. En otras palabras, algunos de los límites más importantes son cognitivos. En este planteo, las profesiones y las tecnologías funcionan como mitos racionalizados (Meyer y Rowan, 1999), y se entiende que controlan técnicas impersonales cuyo uso muestra responsabilidad, por eso se difunden rápidamente. Se las considera elementos correctos, adecuados, racionales y necesarios que las organizaciones deben incorporar para evitar la ilegitimidad. De este modo, los mitos construidos dentro de los elementos institucionales racionalizados crean la necesidad, la oportunidad y el impulso para organizar racionalmente. La burocratización y otras formas de homogenización emergen de la estructuración de los campos organizacionales. Este proceso se debe en gran parte a los efectos de los Estados y a la profesionalización, proporcionan un contexto en el que los esfuerzos individuales para tratar la racionalidad se guían por la incertidumbre y por la coacción de la homogeneidad en la estructura, la cultura y los resultados.

La tendencia hacia la homogenización de los programas parecería responder a un nuevo proceso de institucionalización de la política social de la región, donde los Organismos Internacionales (en adelante, OI) tienen un papel central en la legitimación de un conjunto de políticas públicas que, se supone, parten de ciertos consensos implícitos propios de su condición de organizaciones multilaterales y

supranacionales. Esta situación se suma a la interacción de los OI con instituciones académicas y expertos, fundamentalmente de países desarrollados que, supuestamente, aportan rigurosidad a las propuestas. Así se impulsan procesos de isomorfismo³ institucional. Di Maggio y Powell (1983) identifican tres mecanismos de cambio isomórfico: i) *Isomorfismo coercitivo*: presiones formales e informales realizadas por otras organizaciones que pueden influir, desde arriba, culturalmente. Estas presiones pueden sentirse como fuerzas, como la persuasión o la invitación a participar de un conjunto de prácticas; ii) *Isomorfismo mimético*: una respuesta voluntaria y estándar a la incertidumbre, parte de la imitación, y se da cuando las tecnologías y las metas organizacionales son pobremente comprendidas (March y Olsen, 1997). Si las metas son ambiguas o cuando el medio crea símbolos inciertos, las organizaciones pueden modelarse mirando a otras organizaciones; y iii) *Isomorfismo normativo*: deviene principalmente por la profesionalización, son presiones que se establecen por motivos de socialización; el intercambio de información entre profesionales. Esta tipología es analítica pero los distintos tipos no siempre son empíricamente distinguibles.

Nueva política social en la Argentina

La década de los noventa se caracterizó por el auge de los programas de combate a la pobreza, así como por la transferencia de responsabilidades a las provincias de las escuelas de educación media y de los establecimientos de

salud dependientes del nivel nacional, entre otras. Aún los tradicionales ministerios sectoriales comenzaron a desarrollar programas sociales orientados a atender las necesidades de los sectores pobres o empobrecidos de la población. La creación en 1994 de la Secretaría de Desarrollo Social de la nación constituye un hito fundamental en este proceso, se creó con la intención manifiesta de implementar las acciones de “asistencia y promoción social” destinadas a esta población.

Las propuestas de programas sociales que surgieron de la nueva Secretaría de Desarrollo Social de la Nación procuraron ajustarse al modelo de liberalización económica aplicado en toda la región y tuvieron como resultado la expansión desarticulada de la oferta de programas focalizados. Surgieron así avances hacia estilos más flexibles de gestión burocrática, que incluían la participación social mediante la delegación de tareas en las organizaciones de la sociedad civil, tanto en la implementación como en la gestión de recursos económicos, fuertemente condicionadas y potenciadas por los lineamientos de los organismos multilaterales de crédito. Esta nueva etapa de la política social se caracterizó por implementar modalidades de intervención de baja escala, con estrategias de trabajo territorialmente localizadas, en las que el desarrollo de capacidades grupales resultó de gran importancia para su éxito o su fracaso. En este caso, las prestaciones y servicios requirieron de la gestión asociada de organizaciones con el Estado. Entre ellos es posible destacar el Programa Social Agropecuario (PSA), dependiente de la Secretaría de Agricultura, Ganadería, Pesca y Alimentos; el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR); el Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA); y el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), estos últimos dependientes del Ministerio de Desarrollo Social. Excepto el PSA, los restantes comenzaron a utilizar criterios de focalización rigurosos basados en indicadores de pobreza

3 Procedimiento por el cual se restringen las fuerzas de una unidad de población dada para llevarla a parecerse al conjunto de la población según las condiciones que plantea el medio. Las características de las organizaciones se modifican hacia un aumento de la compatibilidad con las características propuestas por el contexto (o medio ambiente).

tales como las Necesidades Básicas Insatisfechas (NBI) o Línea de Pobreza (LP).

El PROMEBA y el PAGV fueron financiados por el BID, y el FOPAR, por el Banco Mundial. El FOPAR y el PAGV presentaron un diseño próximo a los lineamientos de los Fondos de Inversión Social⁴ extendidos en la región latinoamericana. Se trataron de programas que financiaron acciones comunitarias de infraestructura y de capacitación en barrios y localidades de los departamentos más pobres del país. Irma Arriagada encuentra que este diseño buscó "garantizar tanto la transferencia

de capacidades de gestión, como la exitosa ejecución de los proyectos, su adecuación a las necesidades y la sostenibilidad futura de las obras construidas" (2005: 141). La gestión buscaba generar la sustentabilidad de los proyectos apoyándose en la generación de procesos de planificación participativa promoviendo "soluciones solidarias, consensuadas, integrales y coordinadas a las necesidades de los grupos vulnerables" (Arriagada, 2015: 141).

En 1999, desde Sistema de Información, Evaluación y Monitoreo de Programas Sociales (SIEMPRO) –dependiente en aquel entonces de la Secretaría de Desarrollo Social– se comenzó a diseñar una "Propuesta de un programa de transferencia directa de ingreso para la Argentina: Ingreso para el Desarrollo Humano" (Novacovsky y Sobrón, 1999: 228). Allí surgió la primera propuesta de diseño de un programa más próxima a los lineamientos internacionales de los PTC. Esta propuesta promovía la implementación de un programa destinado a las familias en situación de pobreza de todo el país, prioritariamente en situación de indigencia, con la única condición de poseer un hijo menor de 19 años. Si bien las familias eran las destinatarias del beneficio, se definía a la madre como la titular depositaria. El monto de dinero mensual sería equivalente a medio salario procurando, de esta manera, no inhibir el empeño de las familias para superar su condición de pobreza mediante esfuerzos personales [...]. Se prevén estímulos diferenciales en las transferencias para la promoción de ciclo y sobre todo el desempeño escolar. Estímulo en la finalización de un ciclo escolar: para desestimar la repitencia escolar y promover mejores desempeños. Estímulo para los que cursan el tercer ciclo de la educación general básica [...] para garantizar la permanencia en la escuela de los jóvenes de forma que completen la enseñanza media, estimulando el desempeño escolar [...] así el refuerzo en la transferencia a la familia busca compensar el costo de oportunidad que enfrentan los

4 Los Fondos de Inversión Social (FIS) se trataron de una modalidad de programas dirigidos a la pobreza que buscaban la participación de las organizaciones de la sociedad civil insertas en la comunidad, lo que permitiría, supuestamente, reforzar su aceptación social y la viabilidad de los proyectos. Fueron pensados como instituciones con personería y patrimonio propio, que pudieran actuar en forma más eficaz superando las instancias de las burocracias estatales, dado que fueron dotados de gran autonomía y reglamentaciones muy flexibles. Normalmente, contaron con escaso personal pero especializado y bien pago, en comparación con el resto de los empleados públicos, y en su mayoría, contaron con financiamiento internacional. Entre otros se encuentran: el Fondo Participativo de Inversión Social (FOPAR) en Argentina; el Fondo Social de emergencia (FSE) en Bolivia; el Fondo de Solidaridad e Inversión Social (FOSIS) en Chile; el Sistema de Cofinanciación (SNC) en Colombia; el Fondo de Inversión Social de Emergencia (FISE) en Ecuador; el Fondo de Inversión Social (FIS) del Paraguay; el Fondo Nacional de Compensación y Desarrollo Social (FONCODES) de Perú; el Fondo Venezolano de Inversión Social (FONVIS); el Fondo de Desarrollo Social y Asignaciones Familiares (FODESAF) de Costa Rica; el *Social Investment Fund* de Belice; el Fondo de Emergencia Social de Panamá.

jóvenes al permanecer en la escuela. Diferencial marginal en las transferencias mensuales en función del aumento de la composición familiar. Las familias beneficiarias del programa con más de dos hijos menores de 15 años que se encuentren cursando el ciclo escolar obligatorio recibirán un incremento marginal en las transferencias [El texto presenta una nota al pie donde se aclaraba: “El valor marginal se estimará en función de evitar el incentivo al aumento de natalidad”] (Novacovsky y Sobrón, 1999: 232-233).

Se proponía como condicionalidad en salud que se realizaran los controles de embarazo y posparto; controles de crecimiento periódico para los niños dependiendo de la edad y el cumplimiento del calendario de vacunaciones; en educación, la asistencia y permanencia en el sistema escolar de los niños de 5 a 19 años, procurando las promociones y la promoción de la asistencia al jardín de infantes para los niños de 3 y 4 años, entre otros. Las condicionalidades de la propuesta se plantearon en términos economicistas, estímulos o señales monetarios para orientar el comportamiento de las familias. También se describía el sistema ideal de focalización para aquel programa. Se sugería la aplicación de test de elegibilidad (como *means-test* y *proxy means-test*, mediante el desarrollo de un índice de calidad de vida) y el uso de la encuesta del Sistema de Identificación y Selección de Familias Beneficiarias de Programas y Servicios Sociales (SISFAM). Asimismo, se planificaba una propuesta para el esquema de financiamiento y recomendaba el uso de metodologías de evaluación de impacto con diseño experimental, utilizando la Encuesta de Desarrollo Social (EDS) “se podrá encuestar a una muestra de beneficiarios del Programa y, por otro, construir grupos de control a partir de una muestra de encuestados del EDS que cumplan con las condiciones de elegibilidad del Programa” (Novacovsky y Sobrón, 1999: 238).

Esta propuesta no fue llevada adelante en términos estrictos, pero funcionó como parámetro para el diseño de las prestaciones de un componente de PAGV, denominado Ingreso de Desarrollo Humano —PAGV-IDH—, llevadas adelante en el período de la presidencia de Fernando de la Rúa y, posteriormente, para el diseño del Programa Familias por la Inclusión Social.

El Familias frente a la crisis de 2001

En el contexto de los graves impactos sociales provocados por la crisis de 2001, el gobierno interino de Eduardo Duhalde (2002-2003) diagnosticó la necesidad de desarrollar una estrategia masiva de intervención social, de gran escala de cobertura; esta estrategia se materializó en el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados⁵ que funcionó bajo la estructura del Ministerio de Trabajo y el programa alcanzó muy rápidamente una cobertura de casi 2 millones de familias pobres. A comienzos de 2002, los subsidios a mujeres del PAGV-IDH

- 5 La prestación del PJJDH consistió en una transferencia monetaria fija de 150 pesos (en aquel momento, equivalentes a 50 dólares), que no variaba según el tamaño y la composición del grupo familiar, tampoco entre regiones geográficas. El monto de la transferencia se fijó por debajo del salario promedio de los trabajadores no calificados, lo que se justificó con el argumento de que el programa no debía desincentivar la búsqueda de trabajo por parte de los beneficiarios, para así evitar la posible dependencia asistencial. Quienes recibieran el beneficio deberían cumplir con el compromiso de presentar los certificados de asistencia a clase de sus hijos y mantener sus calendarios de vacunación al día. Asimismo, establecía una contraprestación laboral de seis horas semanales que podía cumplirse con la participación en cursos de capacitación laboral o terminalidad educativa.

sólo se habían logrado implementar como prueba piloto en dos provincias, Mendoza y Chaco. En el contexto de la crisis, ya en la presidencia de Eduardo Duhalde, se declaró la emergencia social, se reasignaron las partidas presupuestales de los programas sociales y se redefinieron las prestaciones, que tuvieron como objetivo principal cubrir las necesidades alimentarias. En este contexto, el gobierno del presidente Duhalde definió tres líneas de trabajo programáticas para enfrentar la pobreza: i) la creación del Programa Remediar, para la provisión gratuita de medicamentos ambulatorios para la población sin seguro de salud; ii) la redirección de las partidas presupuestarias y fondos del FOPAR para financiar políticas alimentarias, principalmente a comedores comunitarios; y iii) lanzamiento del PJJHD; inicio de la transformación del PAGV-IDH en el Familias por la Inclusión Social como estrategia de transferencia directa de ingresos a los más pobres. Así se buscó desarrollar una red de contención y de atención a la emergencia social. El programa que causó más impacto en la opinión pública fue el Plan Jefes y Jefas de Hogar, quizás por la velocidad en su implementación y la gran cobertura alcanzada en un par de meses; el Familias tuvo un proceso más largo debido a la necesidad de cerrar acciones y de plantear un rediseño de los objetivos al equipo de trabajo.

A partir de 2004, ya durante la presidencia de Néstor Kirchner, se volvió a repensar la organización de los programas sociales y se decidió una estrategia de salida gradual del PJJHD, con base en la condición de empleabilidad y vulnerabilidad social de los beneficiarios. Se implementaron entonces el Programa Familias por la Inclusión Social –a cargo del Ministerio de Desarrollo Social (MDS)– y el Seguro de Capacitación y Empleo (SCyE)– en el ámbito del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTEySS). El SCyE se diseñó como un programa de empleo, orientado inicialmente a individuos con “una mayor

probabilidad de reincorporarse en el mercado laboral”, por lo que adicionalmente al beneficio monetario, involucró cursos de capacitación mediante los cuales se buscó facilitar la inserción laboral de los beneficiarios. El Plan Familias, por el contrario, estaba destinado a hogares con problemas estructurales que les impedirían salir de la pobreza. Es decir, buscó actuar como red de contención y asistencia social. El “Familias” comenzó a implementarse formalmente en 2005, como una transformación del PAGV-IDH y se encontraba abierto únicamente a traspasos voluntarios de beneficiarios del PJJHD, aunque cerca de 200 mil beneficiarios provenían del originalmente del PAGV-IDH.

El Familias se monta sobre un remanente del crédito de PAGV, si vos te fijás en el número del proyecto para el BID, es el mismo. Entonces, en términos de rediseño ya había habido como una primera discusión, al aparecer el PAGV hay como una desfuncionalización de lo que es el PAGV original en la época de la Alianza, donde todo se reconvierne al componente de subsidio. Ahí empieza la idea de otorgar un subsidio económico a beneficiarios que eran mujeres, para completar su escolaridad (Entrevista a decisor político y consultor internacional 1 - Argentina).

El Plan Familias adoptó un conjunto de criterios de elegibilidad más restrictivos que el del PJJHD, limitando la cantidad de hogares que podían optar por el traspaso. Para poder hacerlo, era necesario ser jefe o jefa de hogar desocupado, con nivel educativo menor a secundaria completa y con dos o más hijos menores de 19 años a cargo, o ser persona con discapacidad de cualquier edad, y/o mujer embarazada en situación de vulnerabilidad. El programa se dirigía principalmente a las mujeres, por lo que los hogares con jefe varón debían ser monoparentales o bien debían solicitar un cambio de titularidad del subsidio a su cónyuge o a la madre de los niños a cargo. Esta

política llevó a que un 94,4% de los beneficiarios fueran mujeres. Si bien la implementación inicial no tuvo alcance nacional, gradualmente se fueron incorporando más municipios dentro de la órbita de funcionamiento del plan. A fines de 2007, el Plan Familias alcanzaba a 357 municipios en 22 provincias (MDS, 2007).

En sintonía con los programas consolidados en otros países de la región, como el PROGRESA/Oportunidades, de México y el *Bolsa Família*, de Brasil, y a diferencia del PJJHD, el monto de transferencia monetaria mensual variaba de acuerdo con la composición del hogar, con un máximo de seis menores a cargo, o personas con discapacidad de cualquier edad. Si la persona tuviera siete o más hijos menores de edad, podía acceder a una pensión graciable no contributiva.

Con la intención habitual de no desincentivar el empleo formal, el ingreso recibido por el beneficiario era compatible con otros ingresos, siempre que el total no superase el salario mínimo, vital y móvil. El Familias contemplaba además la posibilidad de otorgar becas a los jóvenes y adultos que desearan continuar con sus estudios de formación profesional. También brindaba beneficios no monetarios, como apoyo escolar y talleres de desarrollo familiar y comunitario. Como condición para recibirlos, el hogar debía acreditar el calendario de vacunación completo de los niños dos veces al año, la matriculación al año lectivo correspondiente y la condición de regularidad escolar. Además, las mujeres embarazadas debían presentarse a controles médicos bimestrales. A diferencia del PJJHD, el Plan Familias no exigía una contraprestación laboral.

Con la justificación de hacer los pagos más transparentes, se dispuso el cobro de transferencias bancarias mediante una tarjeta de débito en lugar de la entrega de dinero, como parte de las sugerencias del BID. Para el proceso de focalización de familias beneficiarias, el programa trabajaba con el SISFAM. Se realizaron barridos censales orientados a la población en

situación de pobreza y vulnerabilidad social; a partir de esa información, se constituía un registro o padrón de beneficiarios desde el cual se cruzaban datos nacionales, provinciales y municipales con el objetivo de facilitar el monitoreo y estimar los errores de inclusión y exclusión. Esta metodología generó distintas controversias con respecto a los tiempos necesarios para la realización del barrido censal y los tiempos de implementación en emergencia social del programa, como también disputas por el manejo de la información relevada y su procesamiento.

A partir de 2004, la gestión de la Secretaría de Políticas Sociales se planteó redefinir la estrategia de las políticas sociales del ministerio. En términos generales, la propuesta fue ampliar la transferencia de recursos directos a los hogares pobres sin depender tanto de los objetivos de cada programa. El nuevo objetivo central se definía como la posibilidad de ampliar las posibilidades de capitalizar a los hogares pobres, es decir, que llegara a ellos capital de forma directa y en formato dinero. Junto con el Familias, se sumaban los programas de emprendimientos productivos –como el Manos a la obra y Argentina Trabaja– y la ampliación de la cobertura jubilatoria vía moratorias. Se identificaba que la crisis fundamentalmente había descapitalizado a las familias pobres y se buscaba componer esta situación vía los programas ya existentes. Condicionar las transferencias en los términos que los organismos financiadores internacionales proponían no fue el objetivo central de las personas que tuvieron la responsabilidad de la gestión.

Yo nunca creí que en la Argentina el plan “Familias” fuera a aumentar la tasa de escolarización en la escuela primaria –porque es muy alta independientemente– ni que fuera a mejorar la estructura de vacunación; sí que iba a mejorar las bases de datos, pero que no era el caso mexicano impactado en la zona rural y, a mí, siempre, yo veía el plan “Familias”, como

el paso previo a la "Asignación Universal por Hijo" [...]Yo siempre creí en el tema de que acá había que tener un piso de base, que era extender salario familiar a todos y seguro de desempleo, capacitación laboral; el nombre que le quieras poner. En ese sentido, para mí, el plan "Familias" tiene un valor, cuando arranca en el medio de la crisis en el 2002 tiene el valor que el plan "Jefes de Hogar" se había cerrado y esto extiende un poco... (Entrevista a decisor político 2 - Argentina).

Durante la presidencia de Néstor Kirchner, el "Plan Familias" no admitió nuevos beneficiarios; tenía el acceso cerrado: se podía egresar, pero no ingresar, con excepción de casos puntuales. Por lo tanto, su capacidad de atención de la situación de pobreza se vio limitada y cuestionada. Desde los equipos de gestión se buscó orientar sus acciones a la construcción de una red de contención social. Las condiciones formaban parte de un diseño de acuerdo con el cual no aportarían al nuevo objetivo; de hecho, en algunos casos se las entendía como limitantes. Los problemas de educación en la Argentina comienzan a manifestarse seriamente a partir de la escuela secundaria, y en tal sentido, sería difícil para el programa lograr impactos similares a los que lograron otros, como el Oportunidades y el *Bolsa Familia*. El objetivo debía virar entonces hacia la construcción de redes y/o a la generación de vínculos que permitieran aportar contención social a la situación de pobreza. En esta etapa, el *Familias* fue considerado principalmente una estrategia más para la capitalización de los hogares más pobres, una herramienta para llevar ingresos a los hogares más vulnerables "mientras tanto", como caracterizó Pilar Archidiácono (2012), se pudiera resolver la organización de un programa que les transfiriera un ingreso.

La trayectoria del Programa Familias por la Inclusión Social surgió de una densa historia de la política social contemporánea argen-

tina. Particularmente, su equipo de gestión se constituyó con profesionales y técnicos formados inicialmente para llevar adelante otro tipo de programas sociales asociados a la participación directa de los "beneficiarios" en el diseño de las acciones. Fue la situación de crisis que comenzó a finales de 2001 la que imprimió la necesidad de una reconfiguración urgente de la política social y su presupuesto. Esta situación generó la redefinición de objetivos y la exigencia de avanzar en muy poco tiempo. A su vez, en este contexto, el organismo financiador reclamaba y exigía garantías en la ejecución de las acciones negociadas. La crisis, el cambio de rumbo, las exigencias externas y la incertidumbre de la dirigencia política acerca del camino que debería seguir la política social configuraron un marco complejo para la gestión de un programa social. Los actores involucrados identifican este contexto como el espacio limitante donde se debía avanzar con el programa y, además, aparecía un escenario con ambigüedades, donde no se encontraba un horizonte definido respecto del rumbo hacia el que se quería avanzar.

Presiones coercitivas en la estructuración del programa

La situación de crisis expuso y dejó en evidencia las dificultades institucionales del MDS, la baja capacidad institucional para poder dar respuesta veloz a la situación social en los niveles de cobertura necesarios. Frente a esta situación, la participación del BID en la gestión de los préstamos otorgados para programas sociales se volvió más exigente con respecto a los requerimientos que tendieron a buscar seguridad respecto de la adecuada ejecución de los fondos. Esto último se volvió un ítem principal y comenzaron a requerirse mayores mecanismos técnicos de gestión que aportaran transparencia a los procesos. Se solicitó a los responsables del programa implementar un conjunto de instrumentos técnicos similares a los desarrollados en los PTC analizados ante-

riormente. Entre otros, la generación de tableros de comando que permitieran monitorear las metas físicas y la ejecución presupuestaria, la implementación de auditorías con firmas privadas como *BDO Consulting* y *Price Waterhouse Coopers*; ambas, corporaciones multinacionales especializadas en la implementación de sistemas de planificación y control contable. Las exigencias fueron más explícitas al comienzo del programa, momento en que el equipo del BID estuvo muy pendiente del diseño y tenía como referencia la experiencia mexicana. Al ser un programa tardío entre el conjunto de los PTC, el Familias se encontraba con un campo institucional con mayor grado de estructuración y las referencias a los casos que se consideraban exitosos estaban presentes en las publicaciones de los organismos internacionales sobre política social y distintas formas de enfrentar la pobreza.

No solamente llega después; sino que llega muy diseñado [...] por [el director de proyectos] desde el BID; en un estilo que tenía muy pocas capacidades de implementarse el programa. Hay un momento de crisis del programa. Una cosa sí muy importante que el 'Familias' tiene con respecto a los otros tres -y a los otros cuatro, en caso de que tomes 'Familias en acción' de Colombia- es el punto este de que el 'Familias' fue un programa muy despreciado por la ministra de Desarrollo Social. El presidente ni lo conocía, para decirlo exageradamente (Entrevista a consultor internacional 1 - Argentina).

Esta fue para mí como una iniciativa de los bancos de refuncionalizar los fondos [de inversión social] y colocar más fondos [presupuesto] para atender la emergencia, y por lo tanto el PROGRESA siempre fue un modelo de programa social emblemático para el BID. El BID propone también tomar ese modelo de PROGRESA. Claro que al Familias le tocaba ser un programa de transferencias condicionadas en un Estado de una emergencia absolutamente crítica, en

una crisis política, institucional, económica y social fuertísima (Entrevista a consultor internacional 1 - Argentina).

En la trayectoria del Familias, la mayor presión coercitiva del organismo financiador para que el programa adoptara un formato explícito de PTC se dio en el estallido de la crisis, hasta que el país fue estabilizando su situación social. Es decir, durante el contexto de un gobierno en transición -que tenía como objetivo principal reencaminar el país en esa situación de crisis-, su prioridad no pasaba por la negociación del diseño de un programa social, por lo tanto, el margen de presión del banco fue mayor. Asimismo, el programa debía redefinir sus objetivos para atender las situaciones más apremiantes, lo que generó más espacio para recibir recomendaciones del financiador. El formato ideal -en el sentido de tipo ideal- ya se encontraba aceptado por el campo de programas sociales latinoamericano; por lo tanto, aproximarse a los lineamientos de este permitieron reducir la incertidumbre; primero del BID, pero también del gobierno, que pudo utilizar un camino ya trazado por otros casos presentados como "exitosos". Aun así, los equipos técnicos y profesionales que habían participado en la experiencia PAGV manifestaron reparos y resistencias a la propuesta "pura" del formato PTC, proponiendo acciones más próximas al acompañamiento familiar y el abordaje comunitario.

De todas formas, si bien la presión por adaptar objetivos y metodologías a los lineamientos del campo fue inicialmente aceptada, a medida que la situación de crisis se iba despejando, la posibilidad de presión sobre el programa fue equilibrándose y los funcionarios y profesionales a cargo pudieron aportar sus propuestas y experiencias. Esta situación se vio favorecida con el cambio del director del proyecto por parte del BID, que permitió flexibilizar la definición de las prestaciones del programa. En el mismo sentido, hubo un

cambio en la coordinación nacional; esto fue permitiendo que se incluyera entre los objetivos el acompañamiento educativo de los hijos de los beneficiarios, a partir de un trabajo de capacitación y apoyo escolar en los centros comunitarios, muchos de los cuales se relacionaban con el MDS desde su participación en el PAGV, y también se flexibilizaron las metodologías para la evaluación de estas prestaciones.

La primera etapa fue bastante más que rígida; la segunda fue un poco más flexible, se pudo tener un poco más de financiamiento del Estado nacional, y la visión del Banco, que tenía esta perspectiva más tecnocrática de querer 'cerrar' un poco la evaluación. Eso limitaba mucho las actividades que puedan tener más impacto territorial pero que eran poco medibles. Entonces me acuerdo que el Banco tenía dos componentes: uno que era la prestación –lo que era típico de un programa de transferencia de ingreso– y la segunda era de promoción; que en la primera etapa se llama de Gestión Social; en la segunda etapa era un componente de promoción: promoción social, promoción familiar y comunitario, e incluía esta cuestión de medir, por eso se cerró mucho lo que era apoyos escolares, talleres de promoción familiar y comunitaria [...].

Desde el equipo lo que tratamos de presentar fue un componente de acompañamiento a la comunidad y no una cuestión tecnocrática. Buscábamos que los fondos sean una parte del BID y otra parte del Ministerio de Economía. [...] Entonces ahí, el BID empezó a ceder, yo creo que si no hubiera aparecido esta cuestión del financiamiento local hubiera sido mucho más complicado.

[...] es una metodología ya típica del Banco, ya que siendo un Banco trata de invertir en un lugar donde pueda recibir la rentabilidad que tiene que tener, y para eso hay que evaluarlo, para eso hay que medirlo, todo eso te sesga algunas cuestiones. Como te decía, se fue flexibilizando

los últimos años porque el gobierno nacional le hizo ver que si no se flexibilizaba no iba a poder trabajar con el banco (Entrevista a profesional técnico 3 - Argentina).

La presión coercitiva formó parte del diseño del programa y sus componentes, en un contexto de baja capacidad institucional e incertidumbre del poder político para lograr una intervención exitosa frente a la situación de pobreza, pero a medida que la crisis económica se fue dejando atrás, el programa pudo equilibrar su posición, en función de bajar el nivel de dependencia de la fuente externa de fondos y de haber podido demostrar mayor capacidad de respuesta en la gestión. Así lograron llegar a puntos menos tensos de entendimiento para la implementación, y se pudieron desarrollar los proyectos comunitarios y de promoción familiar propuestos por los equipos técnicos. Algunos de los entrevistados rescatan que la llegada de los PTC significó un aporte institucional generado por la necesidad de dar respuesta a los desafíos que supuso la implementación y puesta en marcha de este tipo de proyectos. La necesidad de dar respuesta a los requerimientos de algún modo forzó a los técnicos y profesionales a seguir avanzando con el financiamiento y la consecución de los objetivos planificados por el programa. Los profesionales y técnicos afectados a la implementación se vieron en la obligación de aprender a resolver las propias vulnerabilidades. Debían dar respuesta a los condicionamientos del organismo financiador y, simultáneamente, se expandía la cobertura del Plan Jefes y Jefas a gran velocidad, lo que exponía las dificultades del MDS –y del Familias en particular– para dar respuesta a sus obligaciones.

El argumento de la capacidad limitada del MDS para enfrentar la gestión del Familias aparece como un facilitador de la presión coercitiva. En la medida en que el programa avanzaba, nuevas autoridades buscaron, primero, intentar dar respuesta a los requeri-

mientos inicialmente acordados con el BID. Esto implicaba comenzar una reingeniería de instrumentos y procesos de gestión. Así se encararon reformas en el sistema de recopilación de la información de los hogares beneficiarios, hacer efectiva la bancarización del pago mensual, establecer los criterios de control de las condicionalidades en educación y salud con el uso de una libreta, entre los puntos más destacados. Esta situación llevó a los técnicos, por invitación del BID, a revisar las experiencias del campo organizacional, y algunos directivos participaron entonces de espacios de intercambio de experiencias y saberes, como las capacitaciones ofrecidas por el INDES del BID y la participación en encuentros internacionales para la presentación de las experiencias y resultados de los PTC a nivel mundial.

Presiones normativas en el entorno regional

Al tratarse de un programa relativamente tardío dentro del conjunto de PTC, para el Plan Familias resultó central la circulación de conocimientos que proponía la comunidad internacional. Por ejemplo, algunos responsables del programa participaron de las invitaciones de los organismos internacionales les permitió legitimar el desarrollo de acciones conforme con las exigencias del campo. Tanto en BID como el Banco Mundial desarrollaron espacios de aprendizajes colectivos para el conjunto de PTC. Se trata de dispositivos diseñados para la socialización de experiencias y herramientas de gestión fueron –y son– valorados como espacios de aprendizaje que funcionaron como insumos para la resolución de situaciones cotidianas de los programas, que aportaron acuerdos y consensos. Funcionan como ámbitos legitimadores de prácticas, que permiten reducir la incertidumbre de aquellos que realizan las tareas aceptadas como buenas prácticas y también de aquellos que encuentran una referencia y parámetros operativos aceptados por el resto del campo.

Los Bancos tienen mucho el tema de los aprendizajes. Hay una tensión natural entre los organismos internacionales y los gestores: los organismos internacionales tienen todo el tiempo del mundo y el que está gestionando no y que tiene un político arriba... o sea: creo que han tratado de saldar ese *gap* buscando experiencias interesantes, buscando redes, todo; y en eso yo diría que sí, que ha sido un aporte importante. Diría que los coordinadores de los programas de transferencia, en todos los casos, han tenido un papel muy bajo, muy técnico y de poco valor político. Cuánto de eso permea la estructura de decisión general no lo tendría tan claro; cuánto mejora la cotidianeidad operatoria, sí, se aprende de otras experiencias (Entrevista a decisor político 2 - Argentina).

En términos generales, los entrevistados consideraron el mejoramiento de las prácticas y las herramientas de gestión a partir de la participación de los espacios propuestos por organismos financiadores. Estos dispositivos funcionan como garantías de que se actúa sobre la población pobre con elementos legitimados. Una de las situaciones que dan origen al Plan Familias es poder tomar financiación para actuar sobre los hogares más vulnerables. Si bien los gobiernos de los países siempre se encuentran libres de desarrollar las políticas públicas que consideren más adecuadas, es cierto que existe un contexto y un entorno que condicionan los recorridos posibles a partir de la legitimación de prácticas y la generación de incentivos concretos para implementarlos, como es la posibilidad de acceder a financiación, conocimientos y herramientas concretas para su desarrollo.

Isomorfismo mimético temático

El Plan Familias no se encuentra dentro del conjunto de PTC que fueron destacados como casos exitosos por los organismos internacionales financiadores. De su experiencia no se destacaron aprendizajes para fortalecer el cam-

po de programas sociales de América Latina o del mundo. Tampoco desde el programa se generó alguna propuesta novedosa que aportara al campo alguna innovación que permitiera destacarlo particularmente. Su gestión tuvo otros horizontes, no se buscó la innovación, el centro se ocupó con la necesidad de "bajar" recursos a la población más pobre y, en este sentido, se buscó cumplir con los lineamientos propios del financiamiento, sin por esto dejar de proponer acciones más próximas a las propuestas de abordaje comunitario más acordes con la formación de los técnicos que habían trabajado en programas sociales anteriores.

Esta situación llevó a cierto mimetismo formal –es decir, la aplicación de estrategias de adaptación para adecuar los formatos de gestión– que puede observarse en la baja densidad en los debates acerca de la necesidad de una evaluación externa, ya sea de impacto u otro tipo de ejercicio, la necesidad de condicionar o no las prestaciones y la selección de los beneficiarios. Con esto no se quiere decir que no hubiera debate, sino que no estuvieron en el centro del diseño, estos temas fueron cubiertos por la necesidad de dar respuesta a la crisis.

La evaluación de resultados fue llevada adelante por un consorcio de organizaciones que, según surge de las entrevistas a los técnicos responsables, encontró muchas dificultades, desde el relevamiento y la carga de datos hasta la producción del informe. De hecho, son pocas las secciones del trabajo que fueron publicadas, pero lo que nos importa en este caso es que la evaluación es para los organismos promotores de los PTC un elemento central de la gestión del programa. La posibilidad de dar muestra de resultados objetivos forma parte de la idiosincrasia de los programas financiados por organismos internacionales.

En lo metodológico y en lo conceptual, la otra parte –de la que yo he sido realmente crítico y, para mí, esto se convirtió en el mayor error en

el caso mexicano– fue que los organismos internacionales entendían que la evaluación de esto requería de grupos de control. "Vos estás en el 'Plan Familia' o no, pasan seis meses, vos mejoraste o no; la conclusión es: el 'Plan Familia' es bueno o no..." [...]

Es técnicamente una idiotez, o sea; no sólo un problema ético, un problema... cambian las condiciones... con dos ratones que vos inyectás en cada lado y los tenés encerrados puede ser; en esto no... entonces a mí me parece que también se trabó mucho el debate en los organismos internacionales sobre los medios de evaluación. La evaluación es muy simple: la gente se capitaliza y tiene más dinero, le va a ir mejor. En qué compra y dónde compra hay varias formas de verlo, pero que la tenga en el bolsillo: mejor. ¿Sale de la situación de pobreza o no? Bueno, eso depende de varias cosas, y ahí viene el debate (Decisor político 2 - Argentina).

Además de ser un requisito para la financiación, la evaluación forma parte de los instrumentos que se asumen presentados por el campo como necesarios para la gestión de un PTC. Pueden cuestionarse los métodos y/o los objetivos, pero hay acuerdos respecto de la necesidad del instrumento. Se espera que los PTC generen información que sea relevante para su aprendizaje. En el contexto en el que se implementó el Familias, no fue una prioridad del diseño y la gestión, pero se aceptó la necesidad de evaluar conforme con la demanda del campo organizacional. La evaluación forma parte de los mitos racionalizados por el campo, no define por sí misma la reducción de la pobreza, pero se considera un ejercicio necesario para participar del espacio legítimo, y es importante intentar responder a ese requisito.

Es decir que el programa no partió de una evaluación *ex ante*, no tuvo instancias de evaluación intermedias, sino que se planteó la evaluación final. Entonces, esto fue todo un laburo que yo pude trabajar armando el equipo... el

equipo, es decir: por una parte, plantear la línea de evaluación y, por otra parte, seleccionar lo que serían el consorcio consultor que operaría la evaluación. Pero además nosotros, como equipo de evaluación, tuvimos que reconstruir lo que sería la línea de base, que no estaba dada [...]

Entonces, lo que tuvimos que reconstruir es una línea de base tomando los momentos críticos, sobre todo el crecimiento explosivo que fue el momento del traspaso. Entonces, se tomó esa población, que fue 'traspasada' y después, esa población haciendo un corte en el momento que se decidió empezar a 'traspasar'. Bueno, se reconstruyó haciendo un cruce con la EPH de ese momento, y logramos hacer una línea de base y disponer de una línea de base que los técnicos del BID finalmente la aceptaron, pero... [...]

La evaluación en eso no presentó nada digno de destacarse, ni por la cobertura que alcanzó, ni por... bueno, eso no funcionó. Lo que sí funcionó fue el traspaso de ingreso (Entrevista a profesional técnico 1 - Argentina).

Lo que muestran los extractos de estas entrevistas es la aceptación formal de los requisitos de manera de sostener el funcionamiento, a partir de no perder la fuente de financiamiento. Para el caso del *Familias* presiones normativas no aparecen como constitutivas, en tanto menciones explícitas a la profesionalización como si ocurre en otros PTC (Salas, 2019) y, si bien las presiones coercitivas del BID fueron importantes en una primera fase de implementación, fueron disminuyendo a medida que la crisis económica se iba controlando y el Estado argentino se volvía a empoderar. Por otra parte, el mimetismo no es un objetivo deliberado, más bien se da una aproximación a prácticas racionalizadas en el campo de los PTC sin un objetivo claro de "copiar" una experiencia exitosa. El programa Familias pa-

reciera ofrecer una manifestación de los que Pablo Forni y Lucy Leite han definido como isomorfismo periférico: "Con eso nos referimos a la necesidad de adaptarse a los requerimientos e imposiciones, directas o indirectas, de los países centrales, a través de las determinaciones de organismos multilaterales a los que se pide financiación" (2006: 230).

Las implicancias de la dependencia inicial a la financiación vía organismos multilaterales de crédito logran que el diseño y la definición de un programa social se adecuen a las exigencias demandadas por el campo de PTC. La situación de escasez objetiva de recursos logra que las decisiones sobre una acción de política pública pierdan autonomía y motivación para la creatividad; hay una necesidad de responder a la urgencia social. En términos de Forni y Leite (2006), podríamos caracterizar esta forma de adaptación como una manifestación específica de isomorfismo mimético, el isomorfismo temático, donde el mimetismo se realiza con exclusividad para garantizar la supervivencia del actor organizacional: en este caso, el mimetismo ocurre a partir de los requerimientos formales del BID —y también implícitamente del campo regional de PTC— para el acceso al crédito y no sólo terminan por llevar a cabo actividades que reconocidamente consiguen el crédito, sino que en definitiva se adecuan a las definiciones de dichos organismos.

La situación de periferia expone a países como la Argentina a presiones del entorno y es a partir de la situación estructural en la que se encuentre —por ejemplo, saliendo de una crisis o, al contrario, en un ciclo de crecimiento— será la capacidad de respuesta a esas presiones.

Conclusiones

En el presente artículo de investigación nos interesó revisar el proceso de legitimación y de estructuración del Plan familias por la inclusión social de Argentina (2002-2015) para analizar la forma de adaptación del Es-

tado argentino a las presiones propuestas por el campo organizacional conformado por los organismos multilaterales financiadores y el resto de programas sociales similares en toda la región latinoamericana. Para dar cuenta la adaptación fue central el concepto de isomorfismo institucional y sus diferentes tipos. Como pudimos analizar, los tres tipos de ideales de isomorfismo institucional funcionan de manera compleja e interactuante. La ventana de oportunidad para el surgimiento del *Familias* coincide con los resultados sociales de los cambios en las políticas económicas, que forzaron la forma de encarar los problemas sociales y sus soluciones. En otras palabras, en una época en que el gobierno argentino se vio presionado para cumplir con las preferencias sustantivas de organismos multilaterales de crédito –en términos de ajustes estructurales–, pero también es posible identificar tendencias hacia la conformidad ceremonial que se confirman en la larga trayectoria de programas de lucha contra la pobreza del país y la región, que aportó a la generación de presiones normativas desarrollando un tipo común de códigos y de lenguaje, el uso de conceptos específicos y herramientas metodológicas determinadas, entre otros rituales.

Podría decirse, en términos neoinstitucionalistas, que hay éxito profesional cuando se logra la imitación voluntaria de las personas que buscan participar en el campo, y cuando se consigue que estas identifiquen esas teorías como el vehículo necesario para ello. No es posible, a partir de las entrevistas realizadas, concluir que la reforma de las políticas sociales fue impuesta por la disciplina de los mercados y los organismos internacionales.

El uso de estas herramientas técnicas propuestas por el BID contribuyó a la legitimación política a partir de la posibilidad de ofrecer resultados emergentes de ejercicios empíricos; esta racionalidad tecnocrática hace sinergia con la necesidad de tener respuestas concretas frente a las dificultades de los go-

biernos para tratar la pobreza en cada uno de los países.

Las instituciones estatales, el modo en que los ministerios o secretarías de desarrollo social que han proliferado en la región comenzaron a constituir "un campo organizacional" transnacional de instituciones similares en constante comunicación, parecen haber sido particularmente importantes en este aspecto. Sin embargo, la dependencia de recursos que caracteriza a los países en vías de desarrollo también se torna un factor crítico. El caso del Plan Familias por la Inclusión Social de Argentina se caracterizó, fundamentalmente, por formar parte de una acción dentro de un conjunto de estrategias de la política pública para enfrentar la crisis económica de 2001. Si bien el programa comenzó a implementarse formalmente en el año 2005, es un emergente de las estrategias que se fueron desarrollando desde 2002 hasta esa fecha. La trayectoria es más larga y puede rastrearse desde las propuestas de programas de lucha contra la pobreza de la Secretaría de Desarrollo Social de los años noventa, que ya proponía la necesidad de generar un programa muy próximo a los cánones que después definieron el campo organizacional de los PTC. Se trató de un programa con distintos momentos hasta la culminación de su diseño formal. Este respondió a la propuesta del campo organizacional de los programas de lucha contra la pobreza; por distintas situaciones, la implementación se fue retrasando y cuando llegó el momento de implementación, el objetivo general del programa fue cambiando hacia colaborar con las estrategias de recapitalización de los hogares pobres y vulnerables que había desarrollado el gobierno en aquellos años. Contrariamente a lo sucedido con los otros PTC de la región, el Familias no ocupó un espacio central de la política social argentina ni desde su experiencia se orientaron nuevas acciones y/o prácticas a otros programas sociales. Fue un programa con dificultades para institucionalizarse, no fue el programa

insignia que proponía una renovación de la política social y tampoco contó con un fuerte apoyo del poder político. Tuvo que ir construyendo de a poco su espacio; su sistema de focalización resultó complejo y poco dinámico al momento de dar comienzo a las acciones; la situación del traspaso de beneficiarios desde el Plan Jefes y Jefas y el cierre a nuevos beneficiarios fueron muestra que el programa no se encontraba en el centro de la dirección de la política social en esos años.

Las dificultades institucionales también se evidenciaron con la relación entre el programa y el BID, que primero manifestó desconfianza frente al uso de los recursos por parte del gobierno argentino y buscó asegurar una correcta utilización de las herramientas técnicas de control de presupuesto y de gestión, tomando como ejemplo la experiencia mexicana. Esta situación fue cambiando a medida que el país lograba recomponerse paulatinamente de la crisis económica y los equipos técnicos que participaron de la gestión del programa pudieron incorporar componentes que consideraron más relevantes. En este caso, la presión normativa no se desprendió principalmente de las menciones a profesiones o saberes técnicos, sino a partir de los espacios de formación y promoción que ofrecían los organismos financiadores, lo que permitía legitimar el desarrollo de acciones conforme con los requerimientos del campo organizacional.

En conclusión, el concepto que mejor capta el isomorfismo del Plan Familias es el isomorfismo temático, un tipo particular de mimetismo que se realiza con exclusividad para garantizar la supervivencia del actor organizacional. El programa se fue construyendo en función de los requerimientos del organismo financiador.

Referencias bibliográficas

- Arcidiácono, P. (2012). *La política del “mientras tanto”: programas sociales después de la crisis 2001-2002*. Buenos Aires: Biblos.
- Arriagada, I. (Ed.). (2005). *Aprender de la experiencia. El capital social en la superación de la pobreza*. Santiago de Chile: Consejo Económico Para América Latina.
- Barrientos, A. y Pellissery, S. (2014). Political Factors in the Growth of Social Assistance. 10.1093/acprof:oso/9780198722564.003.0006.
- Berger, P. y Luckmann, T. (1998). *La construcción social de la realidad*. Buenos Aires: Amorrortu.
- Cohen, E. y Franco, R. (2006). *Los programas de transferencias con corresponsabilidad en América Latina: similitudes y diferencias*. En E. Cohen y R. Franco (Coords.). *Transferencias con corresponsabilidad. Una mirada latinoamericana* (pp. 23-34). México D. F.: FLACSO México.
- Di Maggio, P. y Powell, W. (1999). *El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional*. México D. F.: Colegio Nacional de Ciencias Políticas - Universidad Autónoma del Estado de México - Fondo de Cultura Económica.
- Filgueira, F. (1998). *El nuevo modelo de prestaciones sociales en América Latina: Residualismo y Ciudadanía Estratificada*. En B. Roberts (Ed.). *Ciudadanía y política social* (pp. 71-116). San José: FLACSO/SSRC.
- Forni P. y Leite, L. (2006). El desarrollo y legitimación de las organizaciones del tercer sector en la Argentina: hacia la definición de un isomorfismo periférico. *Sociologías* [online]. Núm. 16, 216-249.
- Franco, R. (1996). Los paradigmas de la política social en América Latina. *Revista de la CEPAL*. 58: 9-22.
- Lo Vuolo, R. (1998). ¿Una nueva oscuridad? Estado de Bienestar, crisis de *integración social y democracia*. En *La nueva oscuridad de la política social. Del Estado populista al neconservador*. Buenos Aires: CIEPP - Miño y Dávila.

- March, J. y Olsen, J. P. (1997). *El redescubrimiento de las instituciones: la base organizacional de la política*. México D. F.: Fondo de Cultura Económica.
- Merklen, D. (2005). *Pobres ciudadanos. Las clases populares en la era democrática (Argentina, 1983-2003)*. Buenos Aires: Gorla.
- Meyer, J. W. y Rowan, B. (1977). Institutionalized Organizations: Formal Structure as Myth and Ceremony. *The American Journal of Sociology*, 83 (2): 340-363.
- Novacovsky, I. y Sobrón, C. (1999). *Propuesta de un programa de transferencia directa de ingreso para la Argentina: Ingreso para el Desarrollo Humano*. En J. Carpio e I. Novacovsky (Comps.). *De Igual a Igual. El desafío del Estado ante los nuevos problemas sociales* (pp. 118-140). Buenos Aires: Fondo de Cultura Económica - SIEMPRO - FLACSO Argentina.
- Parsons, W. (2007). *Políticas públicas. Una introducción a la teoría y la práctica del análisis de políticas públicas*. México D. F.: Miño y Dávila.
- Perrow, C. (1991). *Sociología de las organizaciones*. Madrid: McGraw-Hill.
- Salas, M. (2019). *Proceso de legitimación y homogenización de programas de lucha contra la pobreza en América Latina. Estudio de casos de Programas de Transferencias de Ingresos Codicionadas* (Tesis de doctorado no publicada). Buenos Aires: FLACSO Argentina.
- Villarreal J. (1996). *La exclusión social*. Buenos Aires: FLACSO Argentina - Grupo Editorial Norma.