

LA FOCALIZACION: DEL AJUSTE DEL GASTO A LA CONSTRUCCION DE NUEVAS RELACIONES SOCIALES

MAGDALENA G. CHIARA

I. LA FOCALIZACION: LOS PRINCIPALES ARGUMENTOS Y ALGUNAS DISCUSIONES

Frente a la crisis del Estado de Bienestar, la “focalización” se ha ido convirtiendo en una propuesta progresivamente desarrollada e influyente para racionalizar la asignación del gasto social. No obstante, la construcción socio-histórica del concepto reconoce momentos diferentes.¹

En la década del 1970, la “redistribución con crecimiento” nutrió el análisis sobre las políticas sociales. El planteo de focalizar se inscribía en las causas estructurales de la pobreza y no en la restricción a programas selectivos. La “focalización” en este momento estaba limitada a algunos grupos, los “activos físicos”, pero definidos en relación con el incremento del ingreso. Se definía como grupo - objetivo a “...un grupo de personas que, además de ser pobre, es relativamente homogéneo con respecto al efecto que un conjunto dado de instrumentos de política puede tener sobre él”.² Se señalaba que el concepto debía centrarse más en las causas que en los síntomas y tender a mejorar las condiciones de vida de grupos clave para el futuro crecimiento. La focalización con servicios materno-infantiles y de nutrición se consideraba un complemento necesario para impulsar la inversión.

En la década del 80, la crisis de endeudamiento de nuestros países, y el avance de los programas de ajuste de las economías desplazó el interés hacia los síntomas de la pobreza³ provocando un importante cambio de sentido en el concepto de “focalización”. La política social comienza a limitarse a programas destinados a combatir a la extrema pobreza, convirtiéndose así la “focalización” en “*sinónimo de selectividad del gasto social*”.⁴ El Banco Mundial es el organismo que más intensamente ha trabajado este concepto proponiendo centrarse en los sectores más vulnerables: “...los programas sociales pueden ser más eficientes en cuanto a costos y más equitativos. Si se generaliza la focalización del gasto público, éste será más eficaz, y en tal caso, no habrá trade-off entre eficacia y equidad”.⁵

Estos son los postulados de este organismo en términos generales, aunque adopte en la práctica formas diferentes según los contextos específicos expresando la negociación de cada gobierno con el Banco.

Más allá de las condiciones diferenciadas de los distintos contextos, **la focalización se ha convertido en uno de los conceptos centrales del paradigma de la planificación de las políticas sociales.**⁶ A ese lugar central y a los efectos en el tipo de relaciones y de identidades sociales que produce se orienta este trabajo.

Las definiciones del concepto lo sitúan en un nivel instrumental y operativo: *“focalizar implica establecer mecanismos para determinar quiénes tienen derecho a los servicios”.*⁷ Ahora bien, los argumentos que lo sustentan remiten a uno de los valores que configura el rumbo de la política social: la equidad como objetivo. Así, el indicio principal de la “inequidad” de los programas orientados hacia los grupos más pobres son las *“filtraciones”* que sufren, en su implementación por barreras culturales, problemas de acceso a la información y a la política.

Algunos **argumentos a favor de focalizar las políticas sociales** en los sectores más pobres se fundan en las condiciones propias del **ajuste estructural**: una limitación cada vez mayor de los recursos disponibles para inversión social en el Estado y mayores necesidades insatisfechas de la población.

En otros casos, la focalización se presenta como componente directriz **permanente** en el diseño de una *“política social racional”*.⁸ **Las razones alegadas a su favor** son muy sintéticamente las siguientes:

- a. Implica una mejora en el diseño de los programas facilitando la **identificación del problema** y, por consiguiente, las configuraciones de las medidas diferenciadas y específicas para su solución.
- b. Colabora con la **eficacia** de un programa.
- c. Implica un **aumento del impacto** producido por el programa sobre la población objetivo (*“de mayor riesgo”*).

Ahora bien, es posible hablar de una única racionalidad a la hora de implementar una política social? En un contexto caracterizado por el deterioro del nivel socio-económico de un importante sector de la población y por una exclusión social creciente de los más pobres, cuáles podrían ser sus efectos?

Respecto de la **“oportunidad” de la focalización** está planteado el debate.⁹ Algunas posiciones sostienen que las intervenciones focalizadas son útiles sólo bajo circunstancias especiales de recesión o de crisis y, no obstante, deben combinarse con políticas más universales.¹⁰ Planteos de otros autores sostienen que más allá del contexto del ajuste estructural *“la focalización tiene ventajas en tanto los recursos se destinan a un grupo adecuadamente delimitado e identificado y aseguran un impacto mayor en la solución de los problemas detectados”.*¹¹

Una cuestión instrumental pero bastante atendida por los planificadores sociales es la **información necesaria y disponible así como los criterios para delimitar su población objetivo**:

- La atención puesta en el diseño de los **instrumentos** para constituir información precisa.¹²
- La identificación de **criterios** (variables e indicadores) para seleccionar a los individuos, familias o espacios geográficos identificados como zona-objetivo.¹³

No obstante, dentro de esta misma posición han aparecido recientemente algunos cuestionamientos de diverso orden. Algunos son de tipo instrumental (de viabilidad y conveniencia técnicas) y otros implican consideraciones de orden político:

- * **Los elevados costos administrativos y de información para calcular y verificar los bajos ingresos, considerando -además- las reacciones individuales a la focalización (manipulación de la información, rechazo del estigma, auto-selectividad)** ha orientado las recomendaciones hacia el empleo de indicadores correlacionados con el ingreso (ej: indicadores regionales).
- * **Parece necesario lograr apoyo político para el desempeño de las políticas sociales a fin de buscar espacios donde se superpongan los intereses de los sectores medios con los más pobres.** Se propone diferenciar dos conceptos: "focalización severa" (*tight targeting*) y "focalización amplia" (*broad targeting*). La segunda, ajustada a criterios de equidad más amplios, busca esta "*superposición de intereses*" y parece sugerirse como más apropiada.¹⁴

Algunas **críticas (más externas) a ciertas propuestas concretas de focalización** en el inicio de esta década han sido recogidas en la bibliografía internacional¹⁵. Sintetizo aquí las que considero más relevantes:

- a. El efecto redistributivo no es el único parámetro de evaluación de la eficiencia de una política social.
- b. Existen dificultades para fijar con precisión la línea de pobreza que es sumamente cambiante.
- c. El gasto social es virtualmente ineficiente como consecuencia de una visión estática de las necesidades y puede ser muy grave si los programas no son complementarios entre sí (por ejemplo, la definición de servicios por grupo étnico).
- d. La orientación de la inversión estatal en los denominados bienes públicos corre ciertos riesgos cuando se utiliza un criterio restrictivo para diferenciar

“bienes públicos” de “bienes privados”, máxime en contextos de privatización de la política social cuando importantes intereses intervienen en la construcción ideológica de esa diferenciación.

Este análisis muestra cómo la disyuntiva universalidad-focalización orienta el rumbo de las políticas sociales aunque sin demasiada homogeneidad en las discusiones.

II. LA FOCALIZACION EN EL PARADIGMA DE LA PLANIFICACION DE POLITICAS SOCIALES

Las políticas orientadas a intervenir sobre situaciones definidas como de “pobreza extrema” remiten a una delimitación precisa de la población objetivo sobre la cual intervienen.

Erradicar la pobreza es una responsabilidad ineludible del Estado, pero también construir una sociedad con mejores niveles de **equidad** y **garantizar la ciudadanía** a todos los sectores.¹⁶ En el plano instrumental de la ingeniería social de los programas la **búsqueda de la equidad** se expresa a través del concepto de “focalización”.¹⁷

En este punto, surgen algunos interrogantes. En qué medida la focalización de las políticas sociales orienta en un sentido discriminatorio la construcción de la ciudadanía de algunos sectores? Qué efectos produce en la sociedad civil?

Para avanzar en esta cuestión parece necesario identificar más precisamente los **supuestos** sobre los que se funda el paradigma tradicional de la planificación en políticas sociales y acercarnos así a una explicación sobre **la centralidad que adquiere el concepto de focalización**.

La **planificación tradicional en políticas sociales** se sustenta en ciertos **supuestos**¹⁸:

a) Supuestos acerca de sí misma:

- * que el **organismo planificador central** se considera el único actor del proceso.
- * que es **posible erradicar el riesgo** definiendo nuevas “poblaciones objetivo” para nuevas políticas preventivas.¹⁹
- * que es posible definir desde el **organismo planificador** la carencia a mejorar lo que permite **definir precisamente la población meta**.
- * que los **técnicos** conocen las prioridades, las necesidades objetivas y las soluciones adecuadas.
- * que es posible también **definir desde un organismo de planificación el tipo de modelo o prestación** que cubre la carencia de la población definida como objetivo.
- * **que dispone y dispondrá de los recursos** adecuados y suficientes para llevar

adelante la programación hasta lograr las metas planteadas, sin tener en cuenta lo vulnerable que resultan en esta sociedad los recursos destinados por el Estado a los sectores más pobres.

- * que es posible una **disociación entre el diagnóstico y el tratamiento**; “...unos son los que conciben, diseñan, administran y evalúan los sistemas de prestación, y otros son los especialistas que prestan los servicios concretos”.²⁰

b) Supuestos acerca de la realidad en la que interviene:

- * que el **contexto de implementación será estable y predecible** a lo largo de la implementación del proyecto.
- * que identificando la “**carencia**” (concepto relativo a un determinado standar) ya está definido el problema.
- * que **puede prescindirse -en algunos casos extremos aunque nunca explícitamente- del sistema de relaciones entre actores** donde se expresa el problema y en el cual se interviene sustituyéndolo con instrumentos de registro de la información muy precisos.
- * que el **discurso científico** que rodea a la ingeniería social de los programas y proyectos otorga una **legitimidad** que los hará de aceptación universal y no despertarán oposición.

En este marco conceptual, la focalización se ha convertido en un **concepto clave y vertebrador del paradigma de la planificación en políticas sociales** (especialmente en los casos de programas y proyectos destinados a los sectores más pobres) trascendiendo su sentido estricto (el de delimitar los beneficiarios a la prestación de un bien o servicio) para generar implicancias muy relevantes en la construcción de nuevas relaciones sociales.

III. LOS EFECTOS DEL CONCEPTO OMNICOMPRESIVO DE “FOCALIZACION”

Sin desplazar la necesidad de focalizar para orientar la formulación de las políticas sociales, pretendo aquí señalar algunas preocupaciones respecto a cómo se ha ido convirtiendo de instrumental en un **concepto estructurador de relaciones sociales y organizador de nuevas identidades sociales con otras implicancias** especialmente en programas no tradicionales.

Asimismo, intento avanzar en algunas cuestiones metodológicas del diseño de programas o proyectos: la definición del problema, la propuesta gestión y los actores involucrados, el lugar asignado a la política y el lugar de los órganos descentralizados.

La crisis de las políticas sociales no remite exclusivamente a la falta de recursos

sino, también, a lo insatisfactorio que resultan los “instrumentos” y conceptos que utilizamos²¹ para “hacer” política social que muchas veces producen efectos importantes en el tipo de relaciones que establecen entre el Estado y la sociedad civil.

La diversificación de especializaciones en el trabajo (con el consiguiente debilitamiento de la organización sindical) y las dificultades para la incorporación de amplios sectores de la población redundan en un aumento de la informalidad y se traducen, en lo social, en una múltiple fragmentación. Sobre esta realidad los programas sociales deberían actuar y dar cuenta en su diseño.²²

En este contexto, **garantizar la ciudadanía y minimizar la discriminación** debería ser un objetivo tan importante como el de erradicar la pobreza.

Aquí pretendo identificar algunos efectos que este modelo produce.

a. En cuanto a la formulación del problema: los riesgos de igualar “problema” a “carencia”.

Un efecto de esa aparente claridad operacional del concepto de “focalización” es igualar el segmento de la **población objetivo** y su “carencia” al **problema** a encarar.

Esta concepción parte de reconocer -como ya analizamos- a la carencia como “problema” y a la prestación o servicio como la “solución”.

Cuando se argumenta a favor de la focalización se lo hace, en algunos casos, alegando que produce una mejora en el diseño de los programas “...*porque cuanto más precisa sea la identificación del problema (carencias a satisfacerse) y de quienes lo sufren más fácil será diseñar medidas diferenciadas y específicas para la solución*”.²³ Como vemos en algunos casos, la capacidad operacional del concepto aparece como argumento a su favor sin considerar las distorsiones que se producen en la propuesta de trabajo.

Estas distorsiones, derivadas de un diagnóstico limitado y una concepción mecanicista del problema y sus posibles configuraciones, derivan en algunos casos en:

- * **constituir beneficiarios no esperados**, por no haber sido considerados como actores del problema inicialmente.
- * **elaborar propuestas de escasa aceptación por parte de la población** al no considerar las configuraciones que el problema -no la carencia- asume en cada región específicamente.

Los programas de asistencia alimentaria se han diseñado en muchos casos sin atender al impacto que en un mercado local muy contraído generaría una inversión de importancia. Esta situación terminó constituyendo como beneficiarios-actores no esperados a los comercializadores de alimentos.²⁴

En este mismo sentido, los programas de producción de lotes con servicios que no se inscribieron en una política fundiaria mayor ni intervinieron sobre las situaciones

de la tierra abandonada en manos de grandes concentradores, convirtieron (sin proponérselo) en beneficiarios a los propietarios que pudieron, gracias a estos programas, vender su tierra como suelo urbano.

Un ejemplo de este tipo de programas de lotes con servicios, fue el programa provincial PRO-TIERRA.²⁵ En este caso, la asociación de la **carencia** (“familias numerosas con situación laboral precaria y sin lote”) al **problema** (contracción del mercado inmobiliario con sus configuraciones específicas para zona de la región metropolitana) condujo a una homogeneización de la respuesta para toda la región metropolitana más allá de las características que asumiera en cada configuración del sistema fundiario local. Se generaron así problemas urbanísticos, sociales y económicos. Un desarrollo mayor sería motivo de otro trabajo.

b. La dualización en la propuesta de la gestión: un Estado para los “pobres”.

En este aspecto es importante prevenir acerca de una tendencia presente en este modelo tradicional; concebir que un proyecto social implica exclusivamente la **relación entre dos actores: el Estado (en particular, sus técnicos) y la población-meta del proyecto (los “pobres”, en este esquema).**

En algunos casos cuando se desarrollan políticas sociales ambiciosas y paralelas a las clásicas instancias administrativas de formulación y ejecución se corre el riesgo de constituirse en un “*gobierno exclusivo para pobres*”²⁶ como “*sub-sistema de prestación de bienes y servicios*” “*asistencial*” o “*promocional*” para los pobres.

En un contexto de debilitamiento del rol del Estado en la definición de las políticas, esta tendencia a generar escenarios que sólo involucran a sus técnicos y a los sectores en extrema pobreza parece profundizar aún más esa debilidad.²⁷

Asimismo, esta extrapolación del concepto de “focalización” a un plano político implica también serios riesgos respecto a la continuidad de los programas al limitar los compromisos y las alianzas posibles entre actores políticos y sociales; suponiendo siempre una disponibilidad permanente de sus recursos presupuestarios. Y ésto sin considerar además lo que implica para estos sectores excluidos reproducir desde la legalidad de un programa su propia exclusión.²⁸

Por otra parte, se olvida la presencia de otros actores con poder, intereses y recursos para producir impactos significativos en los escenarios donde se procesan los proyectos.²⁹

Estas organizaciones, con capacidad de acción y recursos propios deberían identificarse según el tipo de proyecto y el área geográfica de influencia.

Así, los proveedores de servicios y empresas contratistas (importantes en el caso de vivienda), inmobiliarias y concentradores³⁰, sindicatos, organizaciones no gubernamentales de desarrollo social y/o asistencia, comerciantes³¹, colegios profesionales e institutos de investigación, los medios de comunicación y otros posibles, aunque no constituyan la población meta de un programa, deben ser considerados según su relación

con el problema o con la solución a efectos de -en algunos casos- pensar escenarios que los comprometan a intervenir en el proceso.

El interrogante planteado es de qué manera minimizar los efectos producidos por la legalización e institucionalización de la desigualdad social³² que, inevitablemente, se instauran desde las prácticas que implica la focalización.

Las nuevas urbanizaciones de “lotes con servicios” como el caso del programa PRO-TIERRA generaron importantes contradicciones entre los beneficiarios de los lotes y los moradores de barrios vecinos en dos sentidos:

- * En un sentido, se vió vulnerado el principio de la equidad de la acción del estado en tanto proveedor de los servicios básicos (agua potable, energía eléctrica) a unos (los beneficiarios-compradores del programa) y no a sus vecinos (propietarios compradores de lotes sin urbanización).
- * Estas nuevas urbanizaciones han aparecido frente a los demás actores del barrio como “el asentamiento”³³, con muchas dificultades para incorporarse al barrio y nombrarse como tal. Muy difícilmente se autoasignan al barrio al que pertenece la urbanización.

c) Con respecto al lugar que se le asigna a la política a partir de la decisión ya tomada al focalizar.

La creciente sofisticación que envuelve las políticas sociales las va colocando en un lugar ilusorio donde el discurso científico de la ingeniería social parece otorgar una legitimidad tal que no resulta necesaria la concertación con otros actores. Distorsionadamente se le atribuye a la planificación de los programas y proyectos sociales una naturaleza estrictamente técnica.³⁴

La “objetividad” de los conceptos y las técnicas empleadas relega el **contenido político** a un lugar secundario relacionándolo más con obstáculos de la implementación que **asumiéndolo como constitutivo de sí misma y de la realidad sobre la que se actúa.**

Cuando en la bibliografía se habla de los beneficios de la descentralización en relación con la selectividad acota “...toda vez que se eviten orientaciones clientelísticas...”, considerándolas -ingenuamente- externalidades al proceso y sin especificar quién puede evitarlas.³⁵

Los procesos de formación de las instituciones del Estado de Bienestar obedecieron también a necesidades de legitimación y apoyo político.³⁶ Desconocer estos orígenes y negar sus objetivos implícitos de legitimación conduce a profundos fracasos en el nivel de implementación de programas o proyectos muy precisamente delimitados en su población-objetivo, pero inconsistentes en los escenarios de gestión propuestos.

En este contexto, el concepto de “filtración” es poco explicativo del contexto turbulento de aplicación de las políticas.

Más allá de los intentos de hacer más científico el discurso, las decisiones sobre los problemas sociales parecen ser estrictamente políticas.³⁷

d) El papel de los órganos descentralizados en la aplicación de la focalización:

Las dificultades que presentan los programas diseñados desde este paradigma son muy importantes en el momento de implementación a nivel de los órganos descentralizados.

Aquí se verifican los efectos de la disociación entre el diagnóstico y el tratamiento. En este momento la gestión de la población-cliente se vuelve autónoma de los expertos.

Las decisiones tomadas en su diseño a nivel central no tienen, en algunos casos, la suficiente amplitud que permita una descentralización con compromisos efectivos por parte de los actores locales a partir de decisiones necesarias para el programa. Asimismo, el diseño global del programa o la determinación de la población-meta puede no adecuarse a las configuraciones que, específicamente, adopta el problema en cada región.³⁸

Por una parte, es difícil encontrar en los diseños de estos programas una **sucesiva individualización de la decisión**, que garantice la “competencia exclusiva de los entes descentralizados en las decisiones sobre las que son competentes, lo que significará que este tipo de decisiones no podrán ser revocadas ni sustituidas por los órganos centrales”.³⁹

La focalización formulada sin considerar a los actores intervinientes en el nivel local y sin atribuir explícitamente el tipo de decisión y el método para tomarla no puede significar nunca -por precisos que sean los parámetros para determinar la población-meta- un instrumento claro para la asignación del recurso.

*“El operador práctico de campo (médico, asistente social, nutricionista, etc.) tiende a convertirse en un simple auxiliar o ejecutor del administrador-experto a quien debe alimentar con información a fin de que pueda hacer las evaluaciones pertinentes y diseñar los eventuales cambios de rumbo de los programas. Esto es más probable cuando se trate de grandes programas centralizados a nivel nacional. El tratamiento que se hace de la información producida escapa totalmente a los operadores directos de los programas.”*⁴⁰

Mecanicistamente los planificadores recomendarán “suprimir las filtraciones” o “evitar el clientelismo”, efectos concebidos de manera ilusoria como externalidades de la política social y ajenos al objeto de tratamiento de la planificación.

NOTAS

- ¹ Aquí partimos de los análisis de SOJO, A. (1990a) y CEPAL (1989).
- ² En Chenery, Hollis y otros (1976) "Redistribución con crecimiento". Citado por SOJO, A (1990a).
- ³ (SOJO, A., 1990a: 184)
- ⁴ (SOJO, A., 1990a: 184)
- ⁵ Banco Mundial (1988). Brazil. Public Spending on Social Programs: Issues and Options. World Bank Report. Nro.7086-BR. Vol. 1, Washington, DC. 27 de mayo. En: SOJO, A. (1990a).
- ⁶ Tenti Fanfani desarrolla un planteo crítico al modelo neosistencialista identificando dos principios básicos estructurantes de la propuesta: el concepto de *necesidades básicas* y el de *focalización* (TENTI FANFANI, E., 1991).
- ⁷ (SOJO, A., 1990a: 190).
- ⁸ Este desarrollo es una síntesis del presentado por FRANCO, R., 1990: 186-188.
- ⁹ Al respecto pueden citarse algunas discusiones presentadas en el "Seminario sobre descentralización fiscal y Banco de Proyectos". ILPES/BANCO MUNDIAL, Santiago 1990 y los documentos de CEPAL (1989) o SOJO, A (1990a).
- ¹⁰ (SOJO, A., 1990a y CEPAL, 1989)
- ¹¹ (FRANCO, R., 1990: 189)
- ¹² En este sentido, un ejemplo de mejoramiento de los instrumentos con que cuenta el sector público es realizado por el estado chileno para asignar subsidios y para evaluar las políticas sociales: encuestas CASEN y ficha CAS (GARCIA HURTADO, A., 1991: 139-140; FRANCO, R., 1990: 193-196 y 203-211; RODRIGUEZ NOVOA, P, 1990: 222).
- ¹³ (FRANCO, R., 1990: 190)
- ¹⁴ El trabajo se fundamenta en algunos documentos publicados o investigaciones financiadas por el Banco Mundial BESLEY, T. y RAVI, K.(1990): *The principles or Targeting*, Serie Working Papers, Nro 385, Washington, D.C., Banco Mundial, marzo. (SOJO, A., 1990: 186)
- ¹⁵ (CEPAL, 1989; SOJO, A., 1990a)
- ¹⁶ (TENTI FANFANI, 1991: 132)
- ¹⁷ La relación entre focalización y equidad se presenta en la bibliografía con ciertas diferencias "...se advierte que es posible aumentar la focalización de algunos programas que hoy día aparecen inequitativos", así se presenta el concepto en el discurso de un funcionario del área de planificación (GARCIA HURTADO, A., 1991: 137).
"El logro de la equidad no está encapsulado en los servicios sociales: reducirlo a este ámbito implica no comprender su verdadera naturaleza e impide solucionar sus problemas" (SOJO, A., 1990a: 190).
- ¹⁸ En el análisis de los supuestos que subyacen al paradigma tradicional de planificación utilizamos algunos conceptos presentes en el trabajo de Robirosa, M.; Cardarelli, G.; Lapalma, A.I. (ROBIROSA, M. y otros:1990).
- ¹⁹ (TENTI FANFANI, E., 1991: 115)
- ²⁰ (TENTI FANFANI, E., 1991: 115)
- ²¹ (TENTI, E., 1991: 90)
- ²² (BOISIER, S. y SILVA, B., 1989: 52-3)
- ²³ FRANCO, R., 1990: 186. También en RODRIGUEZ NOVOA,P. 1990: 221.

- ²⁴ El Programa Alimentario Integral y Solidario significó una transformación importante en tanto transferencia directa del recurso para la compra de alimentos a los grupos de familias beneficiarias del programa. Sin embargo, constituyó en beneficiarios-actores no esperados a los comerciantes de alimentos locales.
- ²⁵ El Programa provincial PRO-TIERRA se desarrolla en la provincia de Buenos Aires, especialmente en la región metropolitana desde el año 1988. Consiste en la producción de nuevas urbanizaciones de lotes con servicios para ser vendidos a familias numerosas sin lote propio. (TENTI FANFANI, E., 1991: 133-5)
- ²⁶ Desde esta perspectiva puede ser interesante analizar los escenarios de gestión del Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS): Consejos Alimentarios Municipales y, especialmente, los Consejos Alimentarios Locales. Allí la representación está limitada al estado y a los representantes de los comedores, exclusivamente (CHIARA, M., LEIFERMAN, U., PICHON, L., 1991).
- ²⁸ Con respecto a este cuestionamiento de la focalización debe considerarse el problema del estigma producido hacia la "población beneficiaria" y los peligros de la asignación de la marginalidad social que incide sobre el autoestima y la valoración que los otros le dan (COLOZZI, I., 1985: 331-2), observable en algunos programas alimentarios y de venta de lotes en Argentina (PROTIERRA) desarrollados más adelante.
- ²⁹ (ROVIROSA, M., 1990: 16-8) (BOISIER, S. y SILVA, B., 1989)
- ³⁰ Caso del Programa provincial PRO-TIERRA.
- ³¹ Programa Alimentario Integral y Solidario (PAIS).
- ³² "La construcción técnica de la pobreza... supone una asignación de identidad...; por ejemplo, con la de ciudadano NBI (con necesidades básicas insatisfechas) o con cualquier otra tipificación tecno-burocrática en boga" (TENTI FANFANI, E., 1991: 130).
- ³³ Término empleado para referirse a las ocupaciones irregulares.
- ³⁴ Al respecto, resulta muy interesante la perspectiva de TENTI FANFANI, E. (1991). "Pobreza y política social. Más allá del neosistencialismo". (En: ISUANI, E. A.; LO VUOLO, R.M.; TENTI FANFANI, E., "El estado benefactor: un paradigma en crisis").
- ³⁵ (SOJO, A., 1990b)
- ³⁶ (ISUANI, E.A., 1991: 10-14)
- ³⁷ (BOISIER, S. y SILVA, B., 1989)
- ³⁸ Boisier, S. analiza cómo recoger en el diseño de una política social la diversidad regional de modo que se pueda responder a los objetivos sociales y los objetivos regionales simultáneamente en interfaces integradoras de las dos dimensiones (BOISIER, S. y SILVA, B., 1992: 60).
- ³⁹ (RUFIAN, D. y PALMA, E., 1992: 28)
- El programa PRO-TIERRA presentó problemas de gestión derivados de la no individualización de la decisión en los distintos niveles de implementación: en el proceso de identificación y formulación de los proyectos, como en la urbanización de los terrenos y en la disposición de instrumentos a nivel local para garantizar la organización de la gestión hacia los beneficiarios-compradores. Estas debilidades en la definición de competencias, especialmente en lo que respecta al nivel más local de instrumentación, produjo una red de mecanismos informales -muy poco transparentes- para manejar las situaciones.
- ⁴⁰ (TENTI FANFANI, E., 1991: 115-6)

BIBLIOGRAFIA

- BOISIER, S. y SILVA, V. (1989) "Descentralización de políticas sociales y descentralización territorial: puntos de intersección para investigación y acción". ILPES, Doc. 89/3 Serie ensayos. *Seminario Internacional acerca de la Descentralización y la desconcentración de los Sectores y los Servicios Sociales*. Brasilia, octubre.
- CEPAL (1989) "Opciones y falsos dilemas para los años noventa: lo nuevo y lo viejo en política social en América Latina", LC/R. 852, Santiago de Chile, 26 de diciembre.
- COLLOZZI, I. (1985) "Universalità y selettività negli interventi per il benessere" En: "Le frontiere della politica sociale. Redistribuzione e nuova cittadinanza" a cura di Pierpaolo Donati. F. Angeli. Sociologia e Politica Sociale. Milano.
- CHIARA, M.: LEIFERMAN, U.; PICHON, L. (1991) Informe final PNUD. Proy.015/90. "Fortalecimiento al gobierno de la Provincia de Buenos Aires en la formulación del Sistema de Información, seguimiento y evaluación de la Política Alimentaria Provincial". La Plata.
- FRANCO, R. (1990) "La focalización como criterio para aumentar la eficiencia de la política social". Seminario sobre la descentralización Fiscal y Bancos de proyectos. ILPES/Banco Mundial, Santiago, 2-5 de octubre.
- GARCIA HURTADO, A. (1991) "Las orientaciones de la política social" Colección de estudios CIEPLAN Nro. 31. Marzo, pp 131-140.
- ILPES (Ed.) (1990). Seminario interagencial acerca de la Descentralización y la Desconcentración de los Sectores y los Servicios Sociales. LC/IP//R. 81, Santiago de Chile, 18 de octubre.
- ISUANI, E. A. (1991) "Bismark o Keynes: Quién es el culpable? Notas sobre la crisis de acumulación." En: ISUANI, E.A.; LO VUOLO, R.M.; TENTI FANFANI, E.: "El estado benefactor. Un paradigma en crisis". Miño Dávila. CIEPP, Bs.As.
- PROGRAMA ALIMENTARIO INTEGRAL Y SOLIDARIO (PAIS) (1989). Documentos de Trabajo. Ministerio de Acción Social. Provincia de Buenos Aires.

- PROGRAMA PROVINCIAL PRO-TIERRA (1988). Documentos de trabajo. Provincia de Buenos Aires. Sub-secretaría de Vivienda y Ordenamiento Urbano.
- ROBIROSA, M; CARDARELLI, G.; LAPALMA, A.I. (1990) "Turbulencia y planificación social. Lineamientos metodológicos de gestión de proyectos sociales desde el Estado". UNICEF/SXXI. Buenos Aires.
- RODRIGUEZ NOVOA, P. (1990) "Inversión, focalización y políticas sociales de corto plazo". En: Seminario sobre la descentralización fiscal y Banco de Proyectos. ILPES/BANCO MUNDIAL. Santiago. 2-5 oct.
- RUFIAN, D./PALMA, E. (1992) "Los procesos de descentralización y desconcentración en las políticas sociales en América Latina: enfoque institucional". En: Seminario Internacional acerca de la Descentralización y la Desconcentración de los sectores y servicios sociales. Santiago de Chile, ILPES.
- SOJO, A. (1990a) "Nature and selectivness of social policy". CEPAL REVIEW NRO. 41. Agosto.
- SOJO, A. (1990b). "Lo regional, lo comunal y la descentralización en América Latina: problemas actuales de la política social selectiva", CEPAL, LC/R. 913, Santiago de Chile 6/9.
- TENTIFANFANI, E. (1991) "Pobreza y política social. Más allá del neoasistencialismo". En: ISUANI, E.A.; LO VUOLO, R.M.; TENTI FANFANI, E.: "El estado benefactor. Un paradigma en crisis". Miño Dávila. CIEPP, Bs.As.