

Persistencias e incentivos en la Argentina de los 90: Los cambios institucionales en las políticas sociales*

Ansolabehere, Karina**

“Creo que el error consistió en la ruidosa proclama: trompetas y campanas, cohetes y tambores. y para terminar, unos ingeniosos juegos de moral pirotécnica que se quedaron a medio arder.”
Juan José Arreola (*Prosodia y Narraciones Sintácticas*)
“Precisamente porque la fuerza de las cosas tiende siempre a destruir la igualdad, la fuerza de la legislación debe propender a sostenerla”
Jean Jacques Rousseau (*El contrato social*)

Resumen

En el presente trabajo se intentó dar cuenta del proceso de descentralización de políticas sociales operado en la Argentina de la década del 90, poniendo énfasis en su heterogeneidad. Se tomó como referencia empírica el caso de los programas alimentarios, asistenciales y del Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) procurando superar la explicación unicausal que asocia descentralización con necesidades fiscales del estado nacional. De acuerdo con lo expuesto, se sostiene, desde un punto de vista institucional que los cambios en las reglas de juego operadas en este proceso, son producto de la combinación de persistencias y novedades, propio de todo desarrollo institucional y de la conducta de actores maximizadores en ocasiones, pero también moldeados por las inercias institucionales. Desde esta perspectiva se observó que en los dos grupos de programas analizados, tanto las novedades como las persistencias configuraron dos matrices de características institucionales. La correspondiente a los programas alimentarios y asistenciales a la que se denominó *matriz societal informalizante* y la correspondiente al Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) que se denominó *matriz corporativa formalizante*.

Palabras clave: Políticas sociales, cambios institucionales, descentralización.

Recibido: 01-10-27 . Aceptado: 02-01-26

* La autora desea agradecer especialmente los generosos comentarios realizados por las profesoras Dora Orlansky y Adriana Marshall, los cuales contribuyeron de manera concluyente para la versión aquí publicada del presente trabajo.

** Socióloga UBA, Magíster en Sociología Económica UNSAM, y Estudiante de doctorado en Ciencias Políticas, FLACSO-México. Becaria del Área sector Público y Reforma del Estado del Instituto Gino Germani de la Facultad de Ciencias Sociales de la Universidad de Buenos Aires. E- Mail: kansolabehere@ yahoo.com.ar

Persistence and Incentives in Argentina in the '90: Institutional Changes in Social Policies

Abstract

The main purpose of this paper is to analyze the social policy decentralization process of the 1990s in Argentina, giving special emphasis to its heterogeneity. It focus on the food and social assistance programs and the National Housing Foundation (Fondo Nacional de la Vivienda-FONAVI) in the hope of overcoming the one-cause explanation that associates decentralization with national state fiscal needs. In this vein, it maintains that from an institutional point of view, changes in the rules applying to this process are a product of the combination of persistence and novelty, which are part of all institutional development, and also of the conduct of minimizing actors on occasions, but that they are also molded by institutional inertia. From this perspective, we observe that in both groups of programs analyzed, both novelty and persistence configure the matrix of institutional characteristics. The food and social assistance programs matrix is societal-informalizing, and the housing matrix is called corporate-formalizing.

Key words: Social policies, institutional changes, de-centralization.

1. Introducción

La consolidación de los regímenes democráticos, así como las reformas estructurales de la economía tendientes a la liberalización y apertura de los mercados, prácticamente contemporáneas a éstas, llevaron aparejada una nueva preocupación por las instituciones en los países latinoamericanos, siendo la propuesta de la segunda generación de reformas estatales claro ejemplo de ello (Burky y Perry; 1998a y 1998b).

Desde un punto de vista teórico dicha preocupación se apoya en las dominadas corrientes neoinstitucionalistas que desde una perspectiva económica, política o sociológica, retoman la cuestión de la configuración de las conductas de los actores políticos, sociales, económicos (individuales o colectivos) por parte de los marcos institucionales (Sheps-

le, 1986; North, 1995, 1998; Evans, 1995; Hall, 1996; Powell y Dimaggio, 1999).

Por su parte una de las áreas de políticas públicas que mayor cantidad y profundidad de reformas institucionales ha manifestado en la década del 90 en Argentina en particular y en América Latina en general han sido las denominadas políticas sociales (Isuani, 1992; Isuani y Filmus, 1998; Fleury, 1999; Cortés y Marshall, 1999). En este núcleo de políticas, uno de los cambios principales en las reglas de juego institucionales ha sido la descentralización. Esta se manifestó de manera diferente en los diferentes tipos de servicios sociales: en el caso de los servicios de previsión social, adquirió la forma de privatización, en los servicios de salud, adquirió la forma de desregulación y transferencia de servicios a los gobiernos provinciales, en el caso de los servicios educativos, de vivienda y alimenta-

rios adquirió la forma de transferencia de la responsabilidad y la administración de los mismos a los gobiernos provinciales, y finalmente en el caso de la nueva batería de programas de combate a la pobreza, ha adquirido la forma de transferencia de la implementación a organizaciones no gubernamentales (ONGs).

Probablemente la cuestión de la descentralización haya sido uno de los temas que más atención ha recibido en los últimos años en las ciencias sociales latinoamericanas. Al respecto se identifican voces favorables y voces desfavorables. Entre las primeras destacan las que enfatizan, aplicando el principio de subsidiariedad, la mayor eficiencia y eficacia de las instancias más cercanas de la población para el desarrollo de la tarea que se trate (Borja et.al; 1989; Fundación de Investigaciones Económicas Latinoamericanas (FIEL); 1993; De Soto, 1996; Rodríguez Larreta y Robredo; 1999). En tanto que entre las segundas, los principales argumentos remiten a la pérdida de injerencia del nivel nacional del estado en la definición de políticas y en la compensación de desigualdades regionales, a la concentración de poder y a la facilitación de prácticas prebendarias y clientelares por parte de jefes locales, al aumento de los déficits locales, a la ausencia de capacidad de gestión y administración en los niveles locales, así como también a la priorización de la necesidad de saneamiento de las cuentas del nivel nacional del estado antes que una política de "empoderamiento real" y promoción de la participación democrática de los niveles locales (Sthal, 1994; Orlansky, 1998; Stein, 1998; Filmus, 1998a y 1998b).

Mientras que en general, entre las posiciones favorables a la descentralización, se destacan los argumentos relativos al fortalecimiento del federalismo fiscal y político, entre las posiciones desfavorables destacan los argumentos relativos al lugar del nivel central del Estado en la compensación de las desigualdades regionales y sociales y, en la importancia de esta instancia en la definición de políticas de alcance nacional. Una posición remite a una forma de regulación de las relaciones entre estado nacional, gobiernos subnacionales y sociedad, más cercana a la utilización de la metáfora del mercado, enfatiza la independencia de las partes para el logro de resultados óptimos para el conjunto; la otra remite a una forma de regulación más cercana a la metáfora organicista según la cual, las partes sólo tienen sentido en su articulación con el todo.

En este marco de discusión, el presente trabajo se centrará en los procesos de descentralización de políticas sociales y tendrá dos objetivos principales: a) el análisis de los cambios en el marco institucional (reglas de juego) que significaron los procesos de descentralización de dos grupos de programas sociales: los Programas alimentarios, Programa Social Nutricional (PROSONU) y Políticas Sociales Comunitarias (POSOCO) y, el Fondo Nacional de la Vivienda (FONAVI) en la Argentina de los años 90 y b) la caracterización del tipo de institucionalidad a que dieron lugar habida cuenta que todo proceso de cambio de reglas supone combinaciones específicas de novedades y persistencias (matrices de reglas, prácticas y procedimientos, con sus co-

rrespondientes continuidades o discontinuidades).

Las hipótesis sobre las que se trabajan son las siguientes: a) que si bien puede aceptarse que los procesos de descentralización tuvieron "en última instancia" objetivos fiscales, los mismos presentan características diferenciadas vinculadas con su relevancia respecto de las prioridades estratégicas del gobierno que permiten explicar las particularidades de los cambios institucionales acontecidos y del tipo de institucionalidad resultante y b) que una vez llevado a cabo el proceso de descentralización, la estabilidad del equilibrio institucional resultante estará dada por las posibilidad de operación de reglas de juego y prácticas informales específicas que combinan novedades y persistencias, dando lugar a formas de institucionalización diferentes.

Este documento se organiza de la manera siguiente: en primer lugar se desarrolla el marco analítico propuesto para la primera y la segunda hipótesis, en segundo lugar, dicho marco se aplica al caso de los programas alimentarios y en tercer lugar se aplica al caso del FONAVI.

2. Marco analítico: Qué pasa y qué queda

Si bien existe un cuerpo de literatura bastante profuso a favor o en contra de los procesos de descentralización de las políticas sociales, aún no existe un cuerpo de trabajos que más allá de asumir una posición a favor o en contra, intenten explicar las particularidades de estos procesos y sus resultados a nivel institucional.

El esfuerzo que aquí se realiza está destinado a dar cuenta de este proceso,

más allá de defender una posición favorable o desfavorable a la descentralización, la vía de abordaje aquí propuesta es analítica. Habida cuenta de que los procesos de descentralización se produjeron, las preguntas, antes de si es bueno o malo descentralizar, serán: *¿cómo se produjeron?*, *¿por qué se produjeron?* *¿cómo se produjeron?* y *¿cómo el contexto de producción incide en los resultados a nivel institucional?*

El nivel de análisis que se propone es el de las instituciones, antes que el económico o el social. Tomando la perspectiva del nivel nacional del estado, se enfocará la observación de los cambios en las reglas de juego y cómo estos fueron moldeados por actores determinados, pero a su vez las inercias institucionales operantes también configuraron el producto final.

Antes de continuar desarrollando el marco analítico que se propone, cabe hacer referencia a los dos conceptos básicos sobre los que se articulará el trabajo: instituciones y descentralización.

En relación con el concepto de instituciones el enfoque aquí propuesto remite a la denominada corriente neoinstitucionalista de pensamiento en ciencia política, sociología y economía. Siguiendo a Hall (1996) y a Powell y Di Maggio (1999) se puede afirmar que si bien éste no es un cuerpo de conocimiento unificado, tiene como denominador común la preocupación por la influencia de las instituciones en los resultados políticos y sociales. Sin embargo las similitudes allí terminan, en tanto pueden reconocerse por lo menos tres corrientes de trabajo, que prácticamente no tienen contacto entre sí, las que difieren tanto en su definición

de las instituciones, como en los supuestos conductuales de los agentes y en los motivos del cambio institucional (Hall, 1996). De acuerdo con la clasificación de Hall (1996) estas corrientes son el denominado institucionalismo *rational choice*, el institucionalismo histórico y el institucionalismo sociológico.

De acuerdo con el primero, las instituciones son definidas como reglas de juego formales e informales que tienen como principal objetivo la resolución de los problemas de acción colectiva¹, entre actores racionales autointeresados, cuyas preferencias y gustos están dadas. Desde esta perspectiva las políticas públicas son observadas como dilemas de acción colectiva y las instituciones operarían como forma de lograr coordinación y cooperación, como forma de evitar el problema del *free rider*. (Riker, 1976; Cox y Mc Cubbins, 1987; Weingast y Marshall 1988; Shepsle, 1986; Marks, 1992; Geddes, 1994; Olson, 1995; North, 1995; Przeworski, 1995).

El principal objetivo de las instituciones, será entonces reducir la incertidumbre acerca del comportamiento de los otros. Tanto el surgimiento como el mantenimiento de las instituciones es visto como función de los beneficios (o costos) que proveen para los actores afectados por ellas.

Para el institucionalismo histórico, las instituciones son el conjunto de proce-

dimientos formales e informales, rutinas, normas y convenciones "enraizadas" en la estructura de gobierno y de la economía política. Diferentes trabajos dan cuenta de dos grupos de supuestos conductuales básicos por parte de los actores que crean instituciones y actúan bajo su marco: a) *el cálculo*, que enfatiza los aspectos instrumentales de la conducta individual, donde las preferencias de los actores son exógenas a las instituciones. De acuerdo con este supuesto las instituciones surgen para reducir la incertidumbre de la interacción entre los actores, y su principal resultado será aumentarla o disminuirla; y b) *la cultura*, según la cual los actores no sólo actúan estratégicamente, sino que también se mueven de acuerdo con rutinas establecidas o patrones de conducta familiares, donde la elección de un curso de acción depende más de la interpretación que realiza de la situación conocida que del cálculo instrumental. En este caso, las preferencias no son exógenas a las instituciones, sino que estas últimas proporcionan bases cognitivas para la acción. Si las instituciones persisten, es porque estructuran, por lo menos parte, de las decisiones de los individuos (Evans et.al, 1979; Steimno et.al, 1992; Skoopol, 1992; Calvert, 1995; March y Olsen, 1997).

El institucionalismo sociológico, por su parte, sostiene que las instituciones no sólo son las normas, reglas forma-

1 Siguiendo a Mancur Olson (1995) el principal dilema de acción colectiva entre autores racionales autointeresados, es como lograr que actores racionales autointeresados contribuyan al logro de un bien colectivo del cual podrá beneficiarse sin costo alguno.

les y procedimientos, sino que incluyen los símbolos, los libretos cognitivos y los acuerdos morales que constituyen los marcos de sentido para la acción social. Las instituciones son interpretadas como elementos cognitivos, son aquellos marcos de sentido que no sólo permiten coordinar las acciones sociales sino que les dan sentido; no sólo afectan las preferencias sino también la identidad de los actores. Las instituciones persisten o cambian con arreglo a su legitimidad, antes que con arreglo a su eficiencia (Powell y Di Maggio, 1999; Meyer y Rowan, 1977; Berger y Luckman 1986; Zucker, 1999).

Para la definición del marco analítico que aquí se propone se optó por institucionalismo histórico dado que esta perspectiva, por una parte es más flexible para un análisis diacrónico como el aquí propuesto y por otra parte ha desarrollado herramientas conceptuales que permiten dar cuenta de las inercias en la operación de reglas del juego y procedimientos pudiendo de ese modo puntualizar la especificidad de cada uno de los procesos de descentralización objetos de este trabajo sin perder de vista la historia de los mismos. En consonancia se sostendrá que: a) las instituciones son reglas de juego cuyo objetivo es resolver problemas de acción colectiva o tomando la clásica definición de Douglas North (1995) el conjunto de reglas formales e informales que limitan y dan forma a la interacción humana, y que b) los actores de este juego son en principio racionales, cuya acción estará motivada tanto por el autointerés como por la capacidad de interpretación del marco cognitivo (del camino abierto) trazado por las propias institucio-

nes, impronta conocida como *path dependence* (Granovetter, 1985).

Desde la perspectiva aquí asumida las instituciones persisten o cambian por su contribución a los problemas de acción colectiva pero no ahistóricamente sino de acuerdo con una impronta histórica propia, la cual influirá tanto su persistencia como su cambio. En otras palabras hay un núcleo duro de las instituciones no totalmente maleable por las decisiones de cambio institucional. Por su parte los actores "moldeadores- moldeados" de las instituciones de acuerdo con su capacidad de negociación diferencial, no sólo maximizarán sus utilidades y crearán o cambiarán reglas de acuerdo con esta motivación, sino que también operarán con cierta inercia en dicho proceso (*path dependence*). Las instituciones, que básicamente resuelven problemas de acción colectiva, combinan en dicha tarea novedades y persistencias, las que en su imbricación redundarán en diferentes tipos de equilibrios.

Más allá de la inespecificidad del concepto (Coraggio, 1996; Orlansky, 1998), desde la perspectiva de análisis institucional aquí propuesta se entenderá descentralización, como el proceso de cambio en las reglas de juego en la relación entre la nación y las provincias que derivaron en la transferencia a estas últimas de la gestión de los programas PROSONU y POSOCO al FONAVI. Por considerarlas centrales para la comprensión de la descentralización, se prestará especial atención a las reglas de asignación de recursos monetarios a las provincias (cómo se distribuye el dinero), a las reglas de asignación de prestaciones a los beneficiarios (a quiénes se distribuyen),

y a las reglas de administración y supervisión (quién y como administra y supervisa, el uso de dinero y la asignación a los beneficiarios)².

De acuerdo con la definición de instituciones, actores y cambio institucional se sostiene que en el proceso de descentralización de los dos grupos de programas, puede identificarse una matriz³, que se denominará *societal - informalizante*, núcleo duro que permea el proceso de descentralización y reinstitucionalización de los Programas PROSONU y POSOCO, en tanto que puede identificarse una matriz, que se denominará *corporativa-formalizante*, que caracteriza el proceso de descentralización y reinstitucionalización del FONAVI. (Ver Tabla 1)

La *matriz societal - informalizante* se caracterizaría entonces por:

1. Baja especificación de los criterios de distribución de recursos entre la Nación y las provincias. Entendiéndose por baja especificación la inexistencia de un criterio objetivo de distribución por la normativa vigente.
2. Baja especificación de los criterios de selección de los beneficiarios. Entendiéndose por tal la no utilización de criterios socioeconómico o geográficos claros.
3. Forma societal de ejecución de los recursos
4. Ausencia de criterios de evaluación en la normativa.

5. Lógica de mercado político de asignación de recursos.

Por oposición, las principales características de la *matriz corporativa - formalizante* serían:

1. Alta especificación de criterios de distribución de recursos entre la nación y las provincias. Entendiéndose por tal la inclusión de algún criterio objetivo de distribución.
2. Alta precisión en la definición de los beneficiarios. Entendiéndose por tal la utilización de por lo menos un criterio socioeconómico o geográfico inequívoco.
3. Forma corporativa de ejecución de los recursos.
4. Presencia de criterios de evaluación en la normativa.
5. Lógica de mercado económico en la asignación de recursos.

Es a partir de la exploración de estas matrices antes y después del proceso de descentralización, que se propondrá demostrar que las formas éste y de la reinstitucionalización han sido heterogéneas; heterogeneidad que combina novedades, básicamente las prioridades del gobierno nacional y de los gobiernos provinciales en cada caso y persistencias, centralmente la permanencia de las características distintivas de cada una de las matrices propuestas. En cuanto a las novedades, con Cortés y Marshall (1999)

- 2 Se decidió seleccionar este conjunto de reglas por considerar que el análisis de las mismas remite a los núcleos básicos del funcionamiento de las instituciones, es decir la distribución de los recursos.
- 3 Se entenderá por matriz un conjunto de atributos distintivos de un determinado proceso social, en este caso dos grupos de programas sociales.

Tabla 1
VARIABLES A TENER EN CUENTA PARA DEFINIR CADA UNA DE LAS MATRICES, DE ACUERDO CON LOS TRES TIPOS DE REGLAS DE JUEGO PRIORIZADAS

Variable	Categorías	Indicadores
Especificación de los criterios de distribución de recursos	Alta especificación Baja especificación	a) determinación de un criterio objetivo por parte de la normativa vigente.
Precisión de los criterios de selección de los beneficiarios	Alta precisión Baja precisión	a) Edad b) Sexo c) Grupo d) Nivel socioeconómico. e) Zona geográfica.
Forma de ejecución de los recursos	Societal Corporativa	a) Tipos de organizaciones que llevan adelante los proyectos.
Previsión de criterios de evaluación en la normativa.	Presentes Ausentes	a) Existencia de criterios evaluación en la normativa. b) Existencia de instancias de evaluación
Lógica de la forma de gestión de los recursos	Mercado político Mercado económico	a) Tipos de criterios de asignación (rentabilidad política o rentabilidad económica).

se sostendrá que, la principal prioridad política del gobierno nacional en la década del 90 en la Argentina ha sido la consolidación de la reforma estructural de la economía, explicándose el grado de concreción y énfasis puesto en los cambios institucionales en materia de políticas sociales de acuerdo con su importancia estratégica para esta prioridad.

A estos efectos se trabajará con fuentes de datos primarias y secundarias, legislación vigente, fuentes hemerográficas y entrevistas a informantes claves del nivel nacional gubernamental y no gubernamental.

A continuación se aplicará el marco analítico a los casos de los programas PROSONU y POSOCO.

3. Persistencias y novedades en la *matriz societal-informalizante*

Como se anticipara, se sostendrá que el proceso de descentralización y re-institucionalización de los programas PROSONU y POSOCO, corresponde a una combinación de persistencias atribuibles a la matriz *societal-informalizante* de la que forman parte, así como de su orden en las prioridades gubernamentales.

No obstante antes de proceder al análisis propiamente dicho, se considera pertinente realizar una breve descripción de ambos programas.

PROSONU comienza a funcionar a fines de la década del 60 en la provincia de Tucumán para atender la demanda de la población afectada por el cierre de ingenios azucareros. En la década del 70 se generaliza a la totalidad de país. En este primer momento cuenta sólo con el componente de Comedores Escolares al que luego, en la década del 80 se le agrega el de comedores infantiles, a los efectos de atender a la población entre 2 y 5 años, la que no es atendida por el Programa Materno Infantil (PMI) el cual asiste nutricionalmente a madres embarazadas y niños hasta los dos años de edad y todavía no va a la escuela.

Antes de procederse a su descentralización, dependía de la Dirección Nacional de Promoción Comunitaria, del Ministerio de Salud y Acción Social. Sus objetivos eran el garantizar a los niños entre 2 y 12 años 750 calorías diarias. Cada uno de los componentes presentaban diferentes circuitos de trabajo.

Comedores escolares: el Ministerio de Salud y Acción Social, firmaba convenios con cada una de las provincias, en los que se estipulaban acciones a realizar y montos a transferir. Las transferencias se realizaban a la tesorería provincial, la cual daba aviso al Ministerio de Acción Social respectivo, y éste a su vez al Minis-

terio de Educación para asignar los “cheques” a los directores de escuelas. Cabe señalar que no existía una modalidad única y uniforme sino que cada provincia presentaba especificidades, por ejemplo compras centralizadas de los productos no perecederos, etc.

Comedores infantiles, por su parte asignaba fondos contra presentación de proyectos por parte de organizaciones no gubernamentales, las que se comprometían a brindar la asistencia en un todo de acuerdo con el proyecto presentado.

Esta modalidad de implementación se extendió hasta 1991, año en que por ley 24049, conocida como ley de transferencia de servicios educativos y de salud a las provincias, se descentraliza su modalidad de gestión mediante la coparticipación de sus fondos a cada una de las provincias, dejando de funcionar como un programa nacional para convertirse en un fondo coparticipable de asignación específica que cada provincia comenzaría a ejecutar de acuerdo a criterios propios y específicos.

PROSOCO fue aprobado en 1989 por la Ley 23767 del Congreso Nacional, su marco normativo es especialmente difuso. Está destinado a atender las “necesidades alimentarias, sanitarias, habitacionales y/o locativas de los sectores sociales más carenciados del país” (Congreso Nacional, Ley 23767, 1989). Este programa absorbió los recursos del Programa Alimentario Nacional (PAN) y del Bono Solidario⁴, más los

4 El PAN, fue el programa social emblemático de la presidencia de Raúl Alfonsín, por dos razones básicas, porque fue uno de los caballitos de batalla del presidente para hacer frente a la nueva

de otros programas asistenciales. Previa prestaciones directas para la atención de necesidades alimentarias, y asistenciales, e indirectas, subsidios, para la atención de necesidades habitacionales y locativas.

La coordinación del mismo estaba en manos de una Unidad Ejecutora Nacional (UEN), y Unidades Ejecutoras Provinciales (UEP). La UEN está constituida por: El Ministro de Salud y Acción Social, el Secretario de Coordinación de Salud y Acción Social, dos Senadores y dos Diputados elegidos por las respectivas cámaras. Por su parte, las UEP estaban integradas por el Gobernador, el Ministro de Salud y Acción Social, los dos senadores nacionales y dos diputados nacionales que hayan encabezado las dos listas que hubieran obtenido mayor cantidad de votos.

Al igual que el PROSONU en 1991, también el POSOCO es transferido a las provincias dejando de existir como programa y convirtiéndose en un fondo coparticipado de asignación específica.

3.1. Persistencias

De acuerdo con las características de la *matriz societal-informalizante*, antes y después de la descentralización estos programas deberían caracterizarse por

presentar las características básicas señaladas, a saber:

a) Baja especificación de los criterios de distribución de recursos entre la Nación y las provincias:

En la normativa de creación de los dos programas, no se establecen criterios de distribución de fondos a las provincias. Para el caso del PROSONU de acuerdo con las Resoluciones Nro. 122 y 233 de 1991 del Ministerio de Salud y Acción Social de la Nación, se hace referencia al grado de urgencia de la jurisdicción respecto de la problemática atendida, en tanto que mensualmente es el organismo nacional quien especifica el volumen y la forma de distribución de los fondos entre las provincias (CIEPP-BID, 1996). Podría sostenerse al respecto que, en oposición al sentido común de estos tipos de programas, que los mismos contaban con reglas de juego claras (incluso claras por omisión) concordantes con la historia institucional de los mismos, de las cuales se derivó un sistema de incentivos basado en la negociación bilateral de los recursos entre la nación y las provincias y, en la inexistencia de criterios de distribución rígidos.

Luego del proceso de descentralización cuyos resultados se plasman en la Ley 24049, también conocida como Ley de Transferencia de Servicios porque in-

situación social caracterizada por el empeoramiento de las condiciones de vida de la población, y porque se constituyó, más allá de sus objetivos de promoción de la participación comunitaria, en un programa de reparto de alimentos, sospechado de prácticas clientelares. Por su parte el bono solidario, en consonancia con las características de la matriz delegativa –informalizante, fue una propuesta sustitutiva del gobierno de Carlos Menem, para reemplazar y cumplir los mismos objetivos que el PAN. Sin embargo este programa fue de corta duración, ya que un escándalo por uso indebido de los bonos que eran administrados por la principal central obrera del país, la Confederación General del Trabajo (CGT) determinó su interrupción.

cluye la transferencia de las escuelas y hospitales todavía en jurisdicción nacional a las provincias⁵, convierte a este programa en un fondo coparticipable de asignación específica. En dicha ley, tampoco se establecen los criterios de asignación de fondos, simplemente se adjunta un cuadro en que se establecen el volumen de recursos correspondientes a cada provincia, no contemplándose mecanismos de actualización, revisión y/o premios y castigos de esta asignación (Congreso de la Nación, ley 24049, 1991).

Para el POSOCO, por su parte tampoco existen criterios definidos de distribución de recursos antes de la decisión de descentralización. Posteriormente de acuerdo con la especificación de la ley de transferencia de servicios, presenta una situación similar a la del PROSONU. Se establecen los montos a transferir a cada provincia de acuerdo con la suma recibida el año anterior, y no se especifican criterios de actualización, revisión y premios y castigos.

b) Baja especificación de los criterios de selección de los beneficiarios.

En este punto se observa una diferencia en el grado en la baja especificación. Dentro de la imprecisión en los criterios, el PROSONU aparece levemente más preciso que el POSOCO, se establece un criterio de edad y de grupo: niños entre 2 y 14 años que asisten a escuelas públicas o a comedores comunitarios y no se especifican criterios socioeconómicos o geográficos. Por su parte en la ley

de creación del POSOCO se hace referencia a personas "más carencias" como único criterio de acceso, en tanto que en su decreto reglamentario, se precisa que estará destinado a las personas con necesidades básicas insatisfechas o en situación de pobreza estructural, aunque no se especifica la forma de identificación de éstas (CIEPP- BID, 1996).

No obstante estas precisiones, en ninguno de los casos se hace referencia a un criterio geográfico o socioeconómico preciso para la selección (pe. que vivan en viviendas deficitarias, que ganen menos de x \$).

En cuanto a la situación plasmada en el proceso de descentralización, la Ley 24049 no modifica en absoluto los criterios de selección vigentes al momento de su promulgación.

c) Forma societaria de ejecución de los recursos.

En este punto se hace especialmente sensible la inercia, las persistencias de las que se pretende dar cuenta. Desde los primeros años de la Argentina independiente se ha observado una tendencia de transferencia de los servicios de asistencia social a organizaciones extra estatales. Constituyen los ejemplos más fuertes de esta impronta la larga tradición de la Sociedad de Beneficencia y de la Fundación Eva Perón (Tenti, 1989), tradición que, a criterio de la autora, se continúa en la transferencia de recursos a organizaciones comunitarias y a escuelas en los momentos de crisis económicas regionales y nacionales. En este sen-

5 Durante la dictadura militar (1976-83) hubo una transferencia masiva y compulsiva de servicios educativos y de salud del nivel nacional a los niveles provinciales (Falletti, 2001).

tido cabe hacer referencia que el antecedente del subprograma de comedores escolares lo constituye una ayuda económica a organizaciones de la provincia de Tucumán ante el cierre de ingenios azucareros en la década de los '60, y el antecedente del subprograma de comedores infantiles integrales del PROSONU lo constituyen las ayudas económicas a las iniciativas comunitarias de asistencia alimentaria que se organizaron durante el período hiperinflacionario de 1989. En el caso del POSOCO de acuerdo con la información obtenida en entrevistas, también se da cuenta de la persistencia de esta característica.

Esta tendencia a transferir la responsabilidad de la gestión de los recursos a organizaciones comunitarias y escuelas, aunque no formalizada en la legislación nacional, continúa presente en las modalidades de implementación de estos fondos coparticipables (en general bajo la forma de programas alimentarios provinciales) adoptadas en la totalidad de las provincias (SIEMPRO, 2000).

d) Ausencia de criterios de evaluación en la normativa.

Es quizás este el conjunto de reglas de juego en las que no se observa persistencia, sino retroceso en el antes y el después de la descentralización. No obstante cabe aclarar que el retroceso es básicamente normativo (lo que no es menor) ya que no existía una práctica de evaluación sistemática de los mismos.

Por ejemplo, si bien el PROSONU antes de su transferencia contemplaba por parte de cada provincia: a) la apertura de una cuenta bancaria, b) realización del seguimiento del estado nutricional de los beneficiarios, c) remitir al organismo res-

ponsable un informe de ejecución semestral, y por parte de la Nación la realización de auditorías y la evaluación del programas, sólo se hizo una única evaluación nacional del estado nutricional de la población escolar con asistencia técnica del CIDES-OEA durante 1986. Por otra parte más allá de estos parámetros generales en las entrevistas que se han realizado, se da cuenta de la inexistencia de instrumentos standarizados y sistemáticos de evaluación.

En cuanto al POSOCO, el carácter difuso de su formulación también se manifiesta en lo relativo a la evaluación y monitoreo del programa. La competencias en la materia están dispersas entre la Unidad Ejecutora Nacional y las Provinciales, dificultando su concreción efectiva, sobre todo teniendo en cuenta la profusión de actores que integran cada una de estas instancias.

Si el antes de la descentralización no era prometedor en términos de prácticas de evaluación y monitoreo, el después es desalentador, ya que la ley de transferencia de servicios ya no contempla para el Estado Nacional, facultades de evaluación y monitoreo respecto de la ejecución de estos programas (Congreso de la Nación, Ley 24049, 1991; CIEPP-BID, 1996).

e) Lógica de mercado político de asignación de recursos.

Finalmente asociada con la modalidad societal de gestión de recursos, se puede dar cuenta de una lógica de asignación política de los recursos a las provincias de acuerdo con su capacidad de negociación y con las alianzas estratégicas coyunturales entre éstas y el nivel nacional. Situación que después de las des-

centralización, a pesar de que no hay negociación por la asignación de recursos, los cuales se transfieren automáticamente, se repite en la relación entre las provincias y los municipios y/o organizaciones comunitarias.

Entrevistas realizadas a referentes provinciales, señalan esta tendencia y dan cuenta, en algunos casos, de esfuerzos por establecer parámetros objetivos de asignación de recursos y de evaluación de su uso⁶.

3.2. Las novedades

Si bien se han presentado profusamente las persistencias, ahora corresponde dar cuenta de la segunda parte de las hipótesis que se pretende demostrar. Además de inercias existen elementos novedosos en este proceso, los que se sostiene, están fundamentalmente vinculados con las prioridades estratégicas del gobierno a comienzos de la década del 90.

De acuerdo con Ansolabehere (2001) para los programas de combate a la pobreza, en un gobierno con tan alta capacidad de decisión en los temas de interés prioritario como el de Carlos Menem, la alta fragmentación de esta área de políticas en más de 60 programas sociales (entre los que se encuentran los aquí analizados) dispersos al interior de una dependencia y entre más de 9 dependencias gubernamentales, podría interpretarse como un signo de su lugar secundario, el que sólo adquiere relevancia discursiva en los períodos electorales.

Al respecto, las entrevistas realizadas a participantes en el proceso de negociación en la transferencia de servicios por parte de las provincias, así como las fuentes hemerográficas analizadas, constituirían interesante evidencia.

En cuanto a las entrevistas, en las mismas al tiempo que se evalúa positivamente la descentralización de estos recursos, sobre todo por la libertad de las provincias para manejarlos y por la garantía acerca del mantenimiento de su volumen y de su transferencia en tiempo y forma (por ir con la coparticipación), se da cuenta de que la modalidad de transferencia de estos programas, es resultado de la presión de las provincias en el proceso de negociación de la transferencia de hospitales y establecimientos educativos.

Los resultados de la revisión hemerográfica son elocuentes, si bien los principales diarios de alcance nacional (Clarín, 1991; La Nación, 1991 y Página 12, 1991) dan cuenta del tratamiento de la ley de transferencia de servicios, en las crónicas acerca de los debates parlamentarios, en ninguno de ellos se hace referencia al caso concreto de estos programas.

Es en este punto en que nuestros actores se vuelven maximizadores racionales, no sólo objeto de las inercias institucionales y en el proceso de negociación procuran minimizar sus pérdidas y maximizar sus ganancias de acuerdo en la definición de las nuevas reglas de juego. El gobierno nacional tenía como primera prioridad la transferencia de los servicios

6 Los casos de Neuquén, Mendoza, Chaco, y Río Negro son interesantes al respecto. Ver para un mayor desarrollo Repetto, et. al (2001).

educativos y de salud a las provincias con la menor pérdida de recursos posibles, las provincias tenían como prioridad asegurarse la libre disponibilidad de la mayor cantidad de recursos, estaban dispuestas a recibir dichos servicios, que suponía hacerse cargo de conflictos gremiales y de establecimientos no siempre debidamente mantenidos, pero a cambio de garantías de transferencias de recursos para su mantenimiento. En el marco de este "juego" para la definición de "reglas de juego" es que, una transferencia con las características señaladas tiene lugar.

Desde la perspectiva de la Nación, la transferencia de estos programas era una ganancia en tanto permitía la transferencia de los otros servicios con importantes ahorros y con la consiguiente transferencia de la presión gremial y poblacional a las provincias, en un momento en que su principal prioridad era la consolidación de la estabilidad económica y el ingreso al Plan Brady. Desde la perspectiva de las provincias, recibir estos fondos en estas condiciones, era una ganancia porque, dada la forma en que se hizo efectiva la transferencia, estos eran prácticamente fondos de libre disponibilidad, los que ascendían a \$ 200 millones.

4. Persistencias y novedades en la matriz corporativa-formalizante

El antes y el después de la descentralización del FONAVI, constituye el otro parámetro de análisis aquí propuesto, el caso correspondiente al segundo tipo de matriz analítica definida.

El FONAVI, fue creado en 1972 por Ley 19929, como un fondo de asig-

nación específica permanente para la construcción y financiamiento de viviendas económicas, obras de infraestructura y equipamiento comunitario destinadas a los sectores de bajos ingresos. Si bien desde su creación ha sufrido modificaciones, antes de 1991 este fondo era solventado por aportes y contribuciones de empleadores y trabajadores, y desde ese año pasó a constituirse con el 45% del impuesto a los combustibles (Cetrángolo y Jiménez, 1996).

La autoridad de aplicación del FONAVI, al momento de la transferencia, ha sido la Secretaría de Vivienda dependiente del Ministerio de Salud y Acción Social. A diferencia de los programas anteriores, aquí destaca la presencia de una institución federal el Consejo Nacional de la Vivienda, donde están representados los responsables de los institutos de vivienda de cada una de las provincias, los cuales se reúnen ordinariamente para acordar los lineamientos básicos de la política de vivienda. Por su parte cada una de las provincias cuenta con un Instituto Provincial de la Vivienda (IPV) encargado de desarrollar los proyectos de vivienda financiados por esta vía.

Antes del proceso de descentralización, la asignación de los fondos estaba supeditada a la aprobación por parte de la Secretaría de Vivienda de proyectos de inversión presentados por cada provincia, las cuales habiéndolos recibido, normalmente desarrollaban licitaciones públicas para la construcción de los complejos habitacionales, urbanizaciones, entre otros.

Si bien la descentralización de este FONDO, que asciende aproximadamente a \$900 millones, fue anunciada en el

Pacto Fiscal Federal firmado entre la Nación y la provincias en Agosto de 1992, la ley reglamentaria de esta decisión (24464) de creación del Sistema Nacional de Vivienda recién fue sancionada en 1995, casi tres años después del acuerdo. Tanto en el pacto como en la ley se establece que los IPV serán los responsables del otorgamiento de aptitudes técnicas y financieras a los diferentes proyectos constructivos, así como del recupero de los créditos otorgados, y se estipula el compromiso por parte de la Nación de transferir a cada provincia de manera automática los recursos y de las provincias de utilizar estos fondos para su destino específico.

4.1 Persistencias

Respecto de las principales características de la matriz de *corporativa-formalizante* se pueden identificar las particularidades siguientes:

a- Alta especificación de criterios de distribución de recursos entre la nación y las provincias:

Esta regla aparece claramente definida antes y después de la descentralización. Para realizar este análisis se tomarán la legislación vigente hasta 1995 promulgada en 1977 y la ley 24464 de 1995, en la que se establecen las modificaciones derivadas del acuerdo sobre descentralización.

Antes de la descentralización, la asignación de los recursos era responsabilidad de la Secretaría de Vivienda de acuerdo con *"las pautas del planeamiento nacional, los déficits habitacionales,*

las necesidades socioeconómicas y las posibilidades financieras del Fondo".

Sin embargo la reglamentación del nuevo estado de cosas perfecciona esta situación, estableciendo coeficientes de distribución por provincia, los cuales deberán ser revisados bianualmente por el Congreso de la Nación de acuerdo con los indicadores sociales de cada provincia así como de acuerdo con su desempeño. Por otra parte, a los efectos de garantizar el uso adecuado de los recursos se solicita a cada provincia la apertura de una cuenta bancaria específica para el depósito de los recursos del FONAVI y del recupero de los créditos otorgados (Congreso de la Nación, 1995: Art.13).

b- Alta precisión en la definición de los beneficiarios:

Destaca antes y después de la descentralización la referencia a criterios socioeconómicos para la selección de los beneficiarios.

De acuerdo con la legislación de 1977, art. 7, el criterio tomado es que las beneficiarias serían familias de recursos escasos, definiéndose como tales: *"el grupo de convivientes cuya capacidad de pago excluida la atención a otras necesidades vitales mínimas no alcance a cubrir el costo de amortización de una vivienda económica en un plazo de hasta 30 años...con la tasa de interés más baja fijada por el Banco Hipotecario Nacional para operaciones usuales de financiamiento de la vivienda propia."* También se hace referencia a la atribución de la Secretaría de Estado de Vivienda para establecer los sistemas de puntaje destinados a seleccionar a los beneficiarios.

Por su parte, si bien en la ley 24464, art. 14 especifica que las operadoras estarán destinadas al financiamiento de "viviendas económicas para familias de escasos recursos insuficientes" la reglamentación de dicha norma establece como requisito básico de acceso un ingreso mínimo familiar de \$300 (SIEMPRO, 1997).

No pude dejar de destacarse que en estos casos por tratarse de créditos (no de subsidios como en el PROSONU y POSOCO), la definición de una mínima capacidad pago por parte de los beneficiarios se constituye en un criterio relevante. Por otra parte, tanto antes, como después de la descentralización, eran los institutos de vivienda provinciales los encargados del recupero de estos créditos.

d- Forma corporativa de ejecución de los recursos.

Destaca en este programa la intermediación de las empresas privadas así como de los sindicatos en los procesos de licitación para la construcción de vivienda.

Esta situación persiste, antes y después de la descentralización. En general, los IPV realizan licitaciones públicas para el desarrollo de los proyectos⁷ las cuales se constituyen en focos de interés para empresas constructoras nacionales y locales. Por su parte también merece destacarse que la Unión Obrera de la Construcción, sindicato de los trabajadores de la construcción, en 1995, con-

temporáneamente a la entrada en vigencia de la Ley 24464, pone en funcionamiento el Instituto para la Vivienda de los trabajadores, el cual tiene como objetivo participar a nivel provincial en los proyectos de construcción de viviendas.

Los intereses corporativos son unos de los factores fundamentales de inercias en estos casos. Algunos datos son ilustrativos al respecto: a) mientras los diagnósticos sobre necesidades habitacionales marcan como el principal problema la necesidad de mejora de viviendas construidas, la principal inversión de los recursos del FONAVI se dedica a viviendas llave en mano (Rodríguez Larreta y Robredo, 1999) no permitiéndose el destino de más de un 20% de los recursos a obras de infraestructura b) de acuerdo con una entrevista realizada a un alto ex funcionario responsable del impulso a una reforma a la Ley 24464 tendiente a fomentar los proyectos de autoconstrucción de viviendas así como la participación de las organizaciones no gubernamentales en el acceso a los recursos, la presión de las principales empresas constructoras nacionales a nivel del poder ejecutivo y del parlamento, se constituyó en uno de los principales impedimentos de dicha reforma.

e- Presencia de criterios de evaluación en la normativa.

Tanto la legislación de 1977 como la de 1995 establecen mecanismos de evaluación y auditoría.

7 Si bien existen numerosos comentarios críticos acerca de la pertinencia y eficiencia de esta modalidad, como demuestran las Auditorías del FONAVI, dados los objetivos de este trabajo no se abordará aquí esta cuestión.

Mientras en 1977 se le asigna a la Secretaría de Vivienda la capacidad de "evaluar y determinar la aptitud de ejecución y operatividad de los organismos que intervengan (en la construcción) cualquiera sea su naturaleza." (Art.8) en 1995 se reserva a la Subsecretaría de Vivienda⁸ la facultad de auditoría de la operación de los Institutos de Vivienda, auditoría que se exige se haga pública. También se establece que en caso de detectarse incumplimiento por parte de alguna provincia, deberá elevarse la situación al Consejo Nacional de la Vivienda⁹. (Art. 9) Igualmente se solicita a cada jurisdicción la puesta en marcha de un Banco de datos con el registro de beneficiarios (Art.17).

Al respecto se cuenta con información sobre la implementación de ambos requisitos, mientras a los informes anuales de auditoría se puede acceder por vía electrónica, se cuenta con información que demuestra que el registro de beneficiarios está funcionando en las provincias de Córdoba y Mendoza.

f-Lógica de mercado económico en la asignación de recursos.

La magnitud de recursos que involucra el FONAVI antes y después de la descentralización, así como el carácter de dinamizador de la economía de la industria de la construcción, hacen de este

Fondo un elemento clave de disputa económica.

Antes y después de la descentralización, los principales actores involucrados son actores económicos, sindicatos y empresarios. Los intereses de esos se remiten a una lógica de ganancia y acumulación económica antes de acumulación política. Evidencia de ello es la resistencia a cambiar las modalidades de construcción a la que antes se hacía referencia. Aunque no puede dejar de desconocerse que la entrega de viviendas económicas en condiciones accesibles de pago, se constituye también en una estrategia de acumulación política.

4.2. Las novedades

A diferencia del PROSONU y el POSOCO, la posición del gobierno ha tendido a resistir más la transferencia automática de estos recursos. Probablemente su envergadura de casi \$ 900 millones, constituía el 40% de los fondos del Ministerio de Salud y Acción social en 1992 al momento de la descentralización, y la importancia de la industria de la construcción para activar la economía en el corto plazo, tendieron a hacer las negociaciones de este proceso más dificultosas.

Según reseña la prensa del momento (Clarín, 1992; La Nación, 1992; Página 12, 1992) las negociaciones previas a

8 En el marco de los procesos de reducción de la administración pública, la Secretaría de Vivienda pasó al rango de Subsecretaría primero en la órbita del Ministerio de Salud y Acción Social y después de 1994 de la Secretaría de Desarrollo Social.

9 Creado por la Ley 24464, tiene carácter de organismo asesor del Estado Nacional, las provincias y los municipios en las cuestiones relacionadas con las políticas de vivienda. El mismo está integrado por el poder ejecutivo y las 24 jurisdicciones provinciales.

la firma del Pacto Fiscal Federal en que se estipula la transferencia automática de estos recursos por parte de la Nación, entre otras cosas, no fue de fácil resolución. Supusieron varias instancias de reunión y 17 horas corridas de negociaciones entre el Ministro del Interior, el de economía, y la totalidad de los gobernadores (Clarín, 12/08/92). En forma exactamente contraria a lo sucedido con el PROSONU y POSOCO, es destacable que todas las reseñas periodísticas acerca de la firma del Pacto Fiscal, hagan referencia a la cuestión de FONAVI y de las disputas entre el Ministerio de Economía, que pretendía que la Secretaría de Vivienda continuara asignando los recursos y los gobernadores que sostuvieron la posición finalmente plasmada en el pacto.

En este caso la nación ganó porque logró que las provincias resignaran parte de los fondos coparticipados para asignarlos a gastos de previsión social y a mejorar el desempeño de la Dirección General Impositiva (DGI)¹⁰, así como a limitar el uso que las provincias puedan hacer de estos fondos para gastos operativos a un 10%. Las provincias por su parte, es difícil saber si ganaron en términos de su posición ante los recursos coparticipables, pero lograron la administración directa de este fondo, del Consejo Nacional de Agua Potable, del Fondo Vial Federal y del Fondo de Desarrollo Eléctrico.

Como vimos anteriormente, aquí también en el proceso de definición de las nuevas reglas de juego el gobierno nacional y las provincias, pero también los actores corporativos se tornan fundamen-

talmente maximizadores, aunque maximizadores dentro de los límites del camino institucional propuesto.

5. Conclusiones: instituciones novedades y persistencias

Como corolario de este trabajo, se considera importante destacar básicamente dos órdenes de conclusiones. Las primeras vinculadas con los alcances del cambio institucional y las segundas con la relación entre los actores intervinientes en el proceso.

En cuanto a las primeras, remiten a los alcances de los procesos de cambios de reglas del juego, demostrándose que sus características, efectos y sus resultados, no son sólo producto de acuerdos entre actores maximizadores y autointeresados, sino que presentan especificidades derivadas de la interrelación entre esos comportamientos individuales, las reglas que acuerdan y las inercias institucionales sobre las que se asientan.

En este sentido, puede postularse que en las iniciativas de cambio institucional no sólo es importante la tarea de ingeniería y diseño, sino la identificación de las características específicas de las reglas de juego en cuestión, las inercias, las cuales de alguna manera configurarán los alcances efectivos de estas iniciativas. La consideración de lo que aquí se dio en llamar las matrices, es lo que explicaría el *por qué* de los efectos de las correspondientes reformas.

En cuanto a las segundas, no puede dejarse de señalarse que el análisis del

10 Organismos responsables de la recaudación de impuestos

proceso de transferencia de los recursos, permite dar cuenta, más allá del sentido común vinculado a la gestión de estos programas, de una participación muy activa de las provincias, al punto de poder sostener que en ambos casos, con sus especificidades, fueron los gobiernos provinciales quienes terminaron configurando la modalidad adoptada.

Bibliografía Citada

- Ansolabehere, K. (2001). **Pedir peras al olmo: los programas de combate a la pobreza en perspectiva**, mimeo. Buenos Aires.
- Berger, P.; Luckman (1986). **La construcción social de la realidad**, Amorrortu, Buenos Aires.
- Borja, Jordi; Valdés, Teresa; Pozo, Hernán; Morales, Eduardo (1989). **Descentralización del estado, movimiento social y gestión local**, Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales, Santiago de Chile.
- Burky, S.; Perry, G. (1998a) **La larga marcha. Una agenda de reformas para la próxima década en América Latina y el Caribe**, Washington, Banco Mundial.
- Burky, S.; Perry, G. (1998b). **Más allá del consenso de Washington. La hora de la reforma institucional**, Washington, Banco Mundial.
- Calvert, R. (1995). "The rational theory of social institutions", en Banks, J.; Hanushck, E., pp. 216-266, Cambridge University Press, New York.
- Centragolo, O.; Jiménez, J.P. (1996). **El conflicto en torno a las relaciones financieras entre la Nación y las provincias. Segunda parte: desde la ley 23548 hasta la actualidad**, Serie Estudios Nro.10, CECE, Buenos Aires.
- Clarín (1991). Agosto y septiembre, Buenos Aires.
- Clarín (1992). Agosto, Buenos Aires.
- CIEPP-BID (1996). **Proyecto Programas Sociales Focalizados. Informe final**, mimeo Buenos Aires.
- Congreso de la Nación (1989). **Ley 23.767**, Buenos Aires.
- Congreso de la Nación (1991). **Ley 24049**, Buenos Aires.
- Congreso de la Nación (1995). **Ley 24464**, Buenos Aires.
- Craggio, J. (1996). **Descentralización el día después**, Ed. Ciclo Básico Común, Buenos Aires.
- Cortés, R.; Marshall, A. (1999). "Estrategia Económica, instituciones y negociación política en la reforma social de los 90", **Desarrollo Económico**, Vol.39, No.154. IDES. Buenos Aires.
- Cox, G.; McCubbins, M. (1987). **Legislative Leviathan**, University of California Press, Berkeley.
- De Soto, H. (1996). **El otro sendero**, Sudamericana, Buenos Aires.
- Evans, P. (1995). **Embedded Autonomy**, Princeton University Press, New Jersey.
- Evans, P.; Rueschemeyer, D.; Skoopol, T. (1979). **Bringing the state back in**, Cambridge University Press, Cambridge.
- Falletti, T. (2001). **Federalismo y descentralización educativa en Argentina. Consecuencias no queridas de la descentralización del gasto en un país federal**, mimeo, Chicago.
- Fundación de investigaciones económicas latinoamericanas (1993). **Hacia una nueva organización del federalismo fiscal en Argentina**, Ed.FIEL, Buenos Aires.

- Filmus, D. (1998a). "La descentralización educativa en el centro del debate", en Isuani, A. Buenos Aires.
- Filmus, D. (1998b). **La Argentina que viene**. Ed. Flacso-Norma-UNICEF, Buenos Aires.
- Fleury, S. (1999). "Políticas e sistemas sociais em transformação na América Latina", **Socialis. Revista Latinoamericana de Política Social**. No.1 Octubre, Buenos Aires.
- Geddes, B. (1994). **Politicians dilemma**, University of California, Berkeley.
- Granovetter, M. (1985). "Economic action and social structure: The problem of the embeddedness", en **American Journal of Sociology** 91, pp:481-510, University of Chicago, Chicago.
- Hall, P.; Taylor, R. (1996). "Political Science and the three new institutionalisms" **Political Studies**, Vol. 44, No. 5, diciembre, pp. 936-957, Political Studies Association, Cambridge.
- Isuani, A. (1992). "Política social y dinámica política en América Latina ¿Nuevas respuestas para viejos problemas?", en **Desarrollo Económico**, Vol. 32, No.125, Abril-Junio, IDES, Buenos Aires.
- Isuani, A.; Filmus, D. (1998). *La Argentina que viene*. Ed. Flacso-Norma-UNICEF, Buenos Aires
- La Nación (1992). Agosto, Buenos Aires.
- La Nación (1991). Agosto y septiembre, Buenos Aires.
- March, J.; Olsen, J. (1997). **El redescubrimiento de las instituciones. La base organizativa de la política**, FCE, México.
- Marks, G. (1992) "Rational sources of chaos in democratic transitions" en **American Behavioral Scientist** 33 4/5, pp 397-421, Sage Ed, Thousand Oaks.
- Meyer, J.; Rowan, B. (1977). "Institutionalized organizations: formal structure as a myth and ceremony" **American Journal of Sociology** 83, pp. 340-363, Chicago University Press, Chicago.
- Ministerio de Salud y Acción Social (1991). Resolución 122, Buenos Aires.
- Ministerio de Salud y Acción Social (1991). Resolución 233, Buenos Aires.
- North, D. (1995). **Instituciones, cambio institucional y desempeño económico**, Fondo de Cultura Económica, México.
- North, D. (1998). "Una teoría de la política basada en el enfoque de los costos de transacción" en Saiegh, S.; Tommasi, M. (1998). **La nueva economía política: racionalidad e instituciones**, pp. 97-112, Eudeba, Buenos Aires.
- Olson, M. (1995). **La lógica de la acción colectiva**, Limusa, México.
- Orlansky, D. (1998). "Las políticas de descentralización" en **Desarrollo Económico**, No. 151, Vol. 38, pp. 827-844, IDES, Buenos Aires.
- Página 12 (1992). Agosto, Buenos Aires.
- Página 12 (1991). Agosto y septiembre, Buenos Aires.
- Powell, W.; Di Maggio, P. (comp) (1999). **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**, Fondo de Cultura Económica, México.
- Przeworsky, A. (1995). **Democracia y mercado**, Cambridge University Press, Cambridge.
- Repetto, F.; et. al (2001). **Transferencias de recursos para programas alimentarios a las provincias: Un análisis de lo sucedido en los años 90**, Documento de trabajo, CEDI y Grupo Sophia, Buenos Aires.
- Riker, W. (1976). "Implications from the disequilibrium of majority rule for the study of institutions", **American Political Science Review** 75, pp. 432-447, Michigan State University, East Lansing.

- Rodríguez Larreta, H.; Robredo, G. (1999). **El desafío de la igualdad**. Ed. Temas-Grupo Sophia. Buenos Aires.
- Shepsle, K. (1986). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Weisberg, H. (ed) **Political Science: The Science of politics**, The Agathon Press, Nueva York.
- SIEMPRO (1997). **Base de datos de programas sociales nacionales**. Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires.
- SIEMPRO (2000). **Base de datos de programas sociales provinciales**, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.
- Skoopol, T. (1992). **Protecting Soldiers and Mothers: The political origins of social policy in the United States**, University Press Cambridge, Cambridge.
- Stahl, K. (1994). "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", **Revista Nueva Sociedad**, No. 131, Mayo Junio, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Steinmo, S.; Thelen, K.; Longstreth, F. (1992). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis**, Cambridge University Press, New York.
- Stein, E. (1998). "Fiscal decentralization and government size in Latin America", **Interamerican Development Bank, Working paper**, No. 368, BID, Washington.
- Tenti Fanfani, E. (1989). **Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención**, CEAL, Biblioteca Política, No. 256, Buenos Aires.
- Weingast, B.; Marshall, W. (1988). "The industrial organization of Congress", **Journal of Political Economy**, 96K, pp. 132-163, Chicago University Press, Chicago.
- Zucker, L. (1999). "El rol de la institucionalización en la persistencia cultural", en Powell, W.; Di Maggio, P. (comp) (1999) **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**, Fondo de Cultura Económica, México.

- Rodríguez Larreta, H.; Robredo, G. (1999). **El desafío de la igualdad**. Ed. Temas-Grupo Sophia. Buenos Aires.
- Shepsle, K. (1986). "Institutional Equilibrium and Equilibrium Institutions", en Weisberg, H. (ed) **Political Science: The Science of politics**, The Agathon Press, Nueva York.
- SIEMPRO (1997). **Base de datos de programas sociales nacionales**. Secretaría de Desarrollo Social. Buenos Aires.
- SIEMPRO (2000). **Base de datos de programas sociales provinciales**, Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente, Buenos Aires.
- Skoopol, T. (1992). **Protecting Soldiers and Mothers: The political origins of social policy in the United States**, University Press Cambridge, Cambridge.
- Stahl, K. (1994). "Política social en América Latina. La privatización de la crisis", **Revista Nueva Sociedad**, No. 131, Mayo Junio, Ed. Nueva Sociedad, Caracas.
- Steinmo, S.; Thelen, K.; Longstreth, F. (1992). **Structuring Politics: Historical Institutionalism in comparative analysis**, Cambridge University Press, New York.
- Stein, E. (1998). "Fiscal decentralization and government size in Latin America", **Interamerican Development Bank, Working paper**, No. 368, BID, Washington.
- Tenti Fanfani, E. (1989). **Estado y pobreza: estrategias típicas de intervención**, CEAL, Biblioteca Política, No. 256, Buenos Aires.
- Weingast, B.; Marshall, W. (1988). "The industrial organization of Congress", **Journal of Political Economy**, 96K, pp. 132-163, Chicago University Press, Chicago.
- Zucker, L. (1999). "El rol de la institucionalización en la persistencia cultural", en Powell, W.; Di Maggio, P. (comp) (1999) **El nuevo institucionalismo en el análisis organizacional**, Fondo de Cultura Económica, México.