ESTUDIOS DE CASOS SOBRE BUENAS PRÁCTICAS DE GERENCIA SOCIAL

Estrategias de control social: obteniendo información eficaz para promover mejoras en el rumbo de programas sociales

Peripecias en la implementación de una experiencia de monitoreo ciudadano en tiempos turbulentos: el "Monitor Social" en Argentina, año 2003

Estudio de caso No. 10

Marcelo Claudio Ugo

Banco Interamericano de Desarrollo
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social - INDES

Cataloging-in-Publication data provided by the
Inter-American Development Bank
Felipe Herrera Library

Ugo, Marcelo Claudio.

Estrategias de control social: obteniendo información eficaz para promover mejoras en el rumbo de programas sociales: peripecias en la implementación de una experiencia de monitoreo ciudadano en tiempos turbulentos: el "Monitor Social"en Argentina, año 2003.

p. cm. (Estudios de casos sobre buenas prácticas de gerencia social; 10)
Includes bibliographical references.

1. Participatory monitoring and evaluation (Project management) —Argentina. 2. Transparency in government—Argentina—Citizen participation. I. Inter-American Institute for Social Development. II. Title. III. Series.

HD69 .P75 U45 2007
658.404 U45 --dc22

©2007

La serie "Estudios de caso sobre buenas prácticas de gerencia social" tiene como propósito ofrecer al lector la oportunidad de conocer y analizar diversas experiencias latinoamericanas relevantes por su alcance y sus logros, así como por las claves que contienen sobre la forma de enfrentar con éxito los distintos retos de la gerencia social.

Las opiniones expresadas en este documento pertenecen a los autores y no necesariamente reflejan la posición oficial del Banco Interamericano de Desarrollo o de sus países miembros.

La autorización para utilizar el contenido de este documento, así como para obtener copia impresa, puede solicitarse a:

Instituto Interamericano para el Desarrollo Social
1350 New York Avenue, N.W.
Washington, D.C. 20577
Stop B200
Correo Electrónico: indes@iadb.org
Fax: 202-623-2008
Web Site: www.indes.org

ESTUDIOS DE CASOS SOBRE BUENAS PRÁCTICAS DE GERENCIA SOCIAL

Estrategias de control social: obteniendo información eficaz para promover mejoras en el rumbo de programas sociales

Peripecias en la implementación de una experiencia de monitoreo ciudadano en tiempos turbulentos: el "Monitor Social" en Argentina, año 2003

Marcelo Claudio Ugo[1]

Estudio realizado para el
Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES)
Washington, D.C.
Junio 2007

---

[1] Especialista en monitoreo y evaluación de iniciativas de desarrollo social. Es docente-tutor del Instituto Interamericano para el Desarrollo Social del Banco Interamericano de Desarrollo. Egresado y Profesor de la Facultad de Filosofía y Letras de la Universidad de Buenos Aires en historia social. Consultor de distintas agencias de cooperación internacional. Lidera un proyecto de monitoreo cívico de políticas sociales en Argentina denominado "Iniciativa Ciudadanía Social", integrado por una red de instituciones académicas y organizaciones no gubernamentales.

CONTENIDO

Presentación iv

Resumen Ejecutivo v

Introducción 1

El inicio de las tareas 4

Generando capacidades en las organizaciones de la sociedad civil 6
La invención de la figura del "Agente del Monitor Social" 7
El derrumbe del componente de capacitación del proyecto 8
Hallazgos y decepciones del primer relevamiento 9

Comienza el trabajo programado en el proyecto original 10

Faltan fondos para realizar los trabajos 12
Deserciones en el equipo técnico del Monitor 12
Fracasa una reorientación de los lineamientos del Monitor Social 13
Crisis organizativa y parálisis 16

Innovación mediante operaciones alternativas 17

El desdoblamiento de las operaciones 17
Las razones de la propuesta para incluir un sistema de quejas 17
El origen de los planes sociales masivos 18
¿Qué modalidad asumió el otorgamiento masivo de planes? 19
La prensa denuncia abusos en los planes 19
Se implementa un servicio de recepción de quejas 21
La estrategia adoptada 22
La construcción de alianzas estratégicas: academia y medios 22
La afluencia de voluntarios 23
Aparece la voz de los ciudadanos 24

Acciones y reacciones 25

Las primeras reacciones 25
Las reacciones en el programa Jefes 26
El recurso de la difusión pública 28

Lecciones aprendidas 30

Factores que coadyuvaron al éxito de la estrategia 30
Factores que interpusieron obstáculos a la iniciativa 34
El rol de los organismos internacionales: ¿Cómo ser a la vez parte del problema y de la solución? 37

La demora en la aprobación **42**

Epílogo **44**

Cronología de acontecimientos relevantes **46**

Bibliografía **48**

Anexo I: Fuentes de información **50**

Anexo II: Cuadros **51**

Presentación

Mediante la publicación de la serie ***Estudios de casos sobre buenas prácticas de gerencia social,*** el Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES) desea contribuir a un mejor conocimiento de la labor que desarrollan los gerentes sociales de la región, así como a la generación de aprendizajes aplicables a la gestión de los programas sociales.

La escasez de estudios sobre el proceso gerencial en el ámbito de las políticas y programas sociales, dificulta no sólo las labores de formación en gerencia social que se desarrollan, sino también los esfuerzos por mejorar las prácticas gerenciales de quienes son responsables de la marcha de los programas sociales en la región. Esta serie de estudios pretende contribuir a la superación de estos escollos, ofreciendo un conjunto de investigaciones que permitirán a los gerentes sociales comprender mejor los procesos gerenciales en los que están involucrados y extraer aprendizajes aplicables a su labor.

El primer número de la serie, titulado "Una guía práctica para la elaboración de estudios de casos sobre buenas prácticas en gerencia social", de Michael Barzelay y Juan Carlos Cortázar, propone un marco metodológico y analítico para el estudio de las experiencias en gerencia social. Este se basa en la propuesta teórico metodológica que durante los últimos años ha desarrollado el profesor Barzelay en la London School of Economics and Political Science. El marco ofrece a los investigadores en gerencia social un enfoque e instrumentos metodológicos que permiten una comprensión detallada e integral de las prácticas gerenciales, así como extraer lecciones a partir de experiencias concretas de gerencia social.

Los siguientes números de la serie consisten en estudios de casos sobre experiencias relevantes de gerencia social en la región. Todos incluyen una sección narrativa, en la que el lector hallará evidencia suficiente para entender la experiencia en cuestión, así como una sección analítica, en la que se profundiza en la comprensión de las prácticas gerenciales en juego en la experiencia bajo estudio. Finalmente, se identifican un conjunto de lecciones, útiles para el trabajo de los gerentes sociales de la región.

Todos los estudios publicados en esta serie son resultado de los ***Talleres de elaboración de estudio de casos sobre gerencia social*** que periódicamente ofrece el INDES. Los autores son egresados de los Talleres que, con la ayuda del plantel docente del INDES, han aplicado el enfoque teórico metodológico al que se ha hecho referencia anteriormente al estudio de una experiencia de gerencia social. Mediante los Talleres, el INDES promueve que los expertos e investigadores en gerencia social de la región estudien el proceso gerencial, ofreciéndoles una metodología adecuada, un espacio de formación práctica y asesoría docente para la realización efectiva de los estudios de casos.

Se espera que los estudios que componen esta serie sean de utilidad tanto para quienes tienen responsabilidades gerenciales en los programas sociales como para los investigadores y docentes interesados en la materia.

Nohra Rey de Marulanda
Directora del INDES

Resumen Ejecutivo

La conjunción de crisis económica e ilegitimidad política azotó en el año 2002 a Argentina. Los bancos multilaterales que operaban en la región se aprestaron a volcar recursos para aliviar la situación de millones de argentinos que caían día a día abatidos por el desempleo y la pobreza.

Sin embargo, el desprestigio nacional e internacional y las sospechas que recayeron sobre las autoridades de gobierno aparecieron como un escollo insalvable, ni el directorio del Banco Mundial, ni el del Banco Interamericano de Desarrollo, estuvieron dispuestos a autorizar las operaciones de asistencia financiera en ese marco de descrédito general.

Haciendo de necesidad virtud, Bancos y Gobierno recogieron una iniciativa por la que abogaban, sin éxito hasta el momento, las instancias más conspicuas de la sociedad civil. En forma inesperada y pronta, más fruto de la privación que del amor, y bajo la displicente mirada de un gobierno que tenía cosas más urgentes que resolver, se dio un acucioso intercambio entre Bancos y sociedad civil. Nueve meses después vería la luz una inédita etapa experimental de monitoreo ciudadano sobre planes sociales, luego conocida como Monitor Social.

El diseño de este monitoreo adoptó metodologías de relevamiento usuales en investigación social y auditoria de gestión. Con estas el Monitor Social escrutó unidades ejecutoras, proveedores y usuarios involucrados en una docena de programas sociales descentralizados, distribuidos ampliamente por todo el país.

En marzo de 2003, y mientras arreciaban las denuncias en la prensa sobre abusos en la ayuda pública, se dio inicio a las tareas de relevamiento de campo. Cuatro meses después, ni la naturaleza de los datos recogidos, ni los recursos humanos y organizacionales disponibles en las instituciones cívicas, se mostraron acordes a los objetivos del control. No se había generado información útil para indicar el desempeño de las operaciones y el proyecto parecía encaminado a un inexorable fracaso.

Así las cosas, una parte de la gerencia del proyecto reaccionó "desenganchando" recursos humanos y financieros de la estrategia de trabajo que la iniciativa desarrollaba hasta ese momento, en el convencimiento de que estaba destinada indefectiblemente al infortunio. Esos recursos fueron apostados al impulso de una metodología alternativa de monitoreo que luego se demostró apropiada, tanto para obtener información, como para vincularse sinérgicamente con la opinión pública y con los responsables de la gerencia de los programas.

Como trasfondo de esta historia asoma el contorno de otra no menos sugerente, que perfila las relaciones que establecieron los organismos internacionales patrocinantes con la iniciativa de monitoreo. Instituciones de la cuales dependió en gran medida el destino de la contraloría ciudadana desde el mismo momento de su gestación.

Introducción

Las líneas siguientes aspiran a desentrañar algunos de los acontecimientos que signaron el curso de una iniciativa de monitoreo ciudadano de programas sociales. Se espera que los aprendizajes que pueden extraerse de su conocimiento compensen el esfuerzo de lectura requerido. Si es cierto aquello de que aleccionan más los errores que los aciertos, he aquí una gran oportunidad para instruirse sobre aspectos que deben atenderse al emprender operaciones similares.

El contexto de desbarranco y desprestigio institucional que asolaba a Argentina en el año 2002[1] hacía prever un futuro promisorio a las iniciativas cívicas de control social. Más aún si con ellas se buscaba acompañar una política sumamente crítica como era la orientada a socorrer a millones de familias pobres a las que la hecatombe económica golpeaba crudamente. La operación de monitoreo surgió patrocinada por los Bancos multilaterales de crédito, que se aprestaron a co-financiar ayuda social en la emergencia. El cometido fundamental del monitoreo sería relativamente simple: alertar sobre desvíos de distinto tipo en la asignación de las ayudas. La coyuntura de fuerte debilitamiento de las estructuras de representación política allanó el camino a las objeciones que ello podía generar en las autoridades gubernamentales. Sin embargo, una serie de acontecimientos se fueron interponiendo en el desarrollo de la experiencia, al ritmo de rápidos cambios de la coyuntura que le había abierto la puerta para su establecimiento.

Hacia finales del año 2003, y luego de algunos hallazgos en el marco de un modesto desempeño de poco menos de ocho meses de duración, el proyecto fue suspendido por sus patrocinadores. Carente de los recursos financieros que le permitieran desplegarse, automáticamente dejó de existir en el formato estudiado para renacer más adelante en otros moldes institucionales y con distinta composición en sus padrinazgos.

Es así que el presente documento registra dos focos de interés: uno dirigido a describir la suerte de las prácticas gerenciales ensayadas en la implementación de esta iniciativa de monitoreo y otro que aspira a documentar los entretelones del andamiaje institucional que concibió y patrocinó el experimento. Este último eje de acontecimientos posee un interés intrínseco y, además, es insoslayable como marco para entender el curso de esta experiencia de control ciudadano[2].

El trabajo que sigue, entonces, propone describir las alternativas de la iniciativa de monitoreo ciudadano buscando desentrañar las lógicas que gobernaron, tanto su orientación fallida, como el itinerario que siguió su desprendimiento afortunado.

El estudio se divide en cuatro secciones que, con algunas referencias al pasado, intentan seguir el desarrollo cronológico de los sucesos. Durante su transcurso se describirán los

---

[1] Una apretada síntesis de los principales rasgos del proceso que llevó a la crisis y su desenlace puede verse en el anexo II: cuadro Nº 1: Breve contexto y explicación de la crisis.

[2] En este eje se prestará especial atención a la dimensión de la gestión política de la experiencia. Siguiendo a Moore (1998) se entiende que la dimensión política de la tarea directiva conlleva el ejercicio de una función clave para la gerencia social, en tanto dicha función gerencial busca implicar favorablemente en el éxito de la iniciativa a aquellos actores que representan el "entorno externo autorizador o coproductor" de la misma.

meandros de un contexto institucional de carácter excepcional en el país. Situación que, tal como sentencia la consabida frase de las oportunidades que presentan las crisis, dispara el impulso de instancias de control social inviables en circunstancias normales. También se encontrará un episodio más de la conocida historia sobre la potencialidad de los organismos multilaterales para introducir interesantes e innovadores mecanismos de promoción del desarrollo y de las debilidades que los aquejan para sostener y dar continuidad en el tiempo a esas innovaciones si los países que actúan de contraparte no las hacen suyas.

Habrá además en estas líneas un repaso de las dificultades que atraviesan las organizaciones de la sociedad civil cuando encaran acciones que implican labores mancomunadas, idoneidad técnica e independencia política.

Se verá cómo, aún en una situación de extrema debilidad institucional, operan en los funcionarios públicos los reflejos tradicionales para eludir o neutralizar iniciativas de petición y rendición de cuentas. Se percibirá la emergencia, finalmente y en medio de las dificultades, de estrategias de monitoreo alternativas que logran alzarse con alguna cabecera de playa desde donde ensayar nuevos desafíos.

De más está decir, que tras cada una de esas "situaciones-problema" asoman lecciones útiles para quienes estén interesados en los avatares de la implementación de iniciativas sociales complejas, donde conviven actores disímiles; o para quienes busquen conocer los desafíos que conlleva introducir prácticas de participación ciudadana en las áreas de control de gestión y evaluación.

Lo esencial del relato estará puesto, entonces, en la descripción de los procesos que llevaron a la adopción del monitoreo social y en las dinámicas que atentaron contra su desempeño. Debido a ello, el estudio dejará fuera de su alcance un análisis exhaustivo de los resultados de la ejecución del monitoreo en términos de mejoras en las dimensiones de eficiencia en el gasto, mejora de los indicadores sociales o fortalecimiento de la sociedad civil [3].

A cambio de ese sesgo, el derrotero mencionado ofrece información sobre la naturaleza de las metodologías utilizadas, las que le permitieron a la experiencia de monitoreo ciudadano dotarse, a través del método de ensayo y error, de algún tipo de información relevante y oportuna sobre los problemas existentes en la implementación de los planes sociales.

Se hallarán, además, indicios de por qué la naturaleza de las acciones utilizadas en el monitoreo ciudadano se mostraron efectivas, tanto para acercar sus resultados a los gerentes públicos y a las agencias de cooperación internacional involucrados, como para incidir a fin de que se utilizaran efectivamente en la mejora del desempeño de los programas sociales, y sobre la importancia que adquiere el signo de la coyuntura política

[3] No se persigue tanto destacar la singularidad de la experiencia histórica referida, como su carácter de manifestación singular de un problema más general, de relevancia para la construcción de un campo de reflexión teórica sobre la gerencia social. Para aquellos lectores interesados en este tipo de abordajes, se sugiere ver Barzelay y Cortázar Velarde (2004).

cuando se busca llegar a los medios de comunicación masiva para hacer realidad "la rendición pública de cuentas".

Concomitantemente, se encontrará una aproximación a la definición del tipo de capacidades centrales que se desarrollaron, tanto en la gerencia social de los programas, como en la iniciativa de control social, con el fin de hacer de la relación administración-monitor social un mecanismo sinérgico. Por ejemplo, apuntando a la relación monitor-monitoreado, podría tenerse evidencia respecto a los rasgos que deberían asumir las prácticas de control ciudadano para promover entre los responsables de nivel local la optimización de los servicios sociales. Dicho de otra manera, se avanzará en una respuesta en cuanto a las acciones de monitoreo ciudadano más eficaces para instituir entre los gerentes sociales una lógica de incentivos personales e institucionales tendientes a mejorar en la implementación de los programas.

El lector de las páginas siguientes se beneficiará al tomar algunos recaudos.

Quien estas líneas escribe estuvo profundamente involucrado en la experiencia de monitoreo aquí recreada. Colaboró en el equipo que diseñó la propuesta técnica vencedora en la licitación; tuvo a su cargo buena parte de las negociaciones con los organismos internacionales y las organizaciones que luego conformarían el Monitor Social; integró el equipo técnico que implementó el monitoreo en una responsabilidad de asistencia inmediata a quien desempeñara el rol de Coordinación General; en esa función contó con múltiples oportunidades de relacionarse con los distintos actores durante el curso de la iniciativa; tuvo a su cargo, sobre el final del proyecto, el diseño y puesta en marcha del Sistema de Reclamos y Denuncias del Monitor Social.

Dicho lo anterior, queda preguntarse por la objetividad de la mirada que sustenta el autor sobre los sucesos relatados. Sin duda, si hubiera una virtud en el trabajo, no sería por la existencia de un observador externo y desprejuiciado. Por lo tanto, esta carencia será compensada con otros aportes.

En primer lugar, la investigación que demandó este estudio permitió, a quien transitó como personaje estos acontecimientos, volver reflexivamente sobre los vestigios de la iniciativa y descubrir hechos y sentidos velados a los contemporáneos. Transcurridos casi dos años, apagadas las pasiones que suelen despertar sucesos tan conflictivos como los descritos, quienes jugaron un rol fundamental en esa obra surcaban rumbos institucionales distintos a los de aquellos momentos. Ello permitió que aflorara información muy significativa. En ese clima más favorable a la reflexión sobre lo actuado, quienes fueron entrevistados dejaron ver partes de la historia que durante el transcurso del proyecto no podían ser declaradas, fragmentos insospechados por el resto de los personajes.

Otro aporte que tal vez pueda absolver este estudio del pecado de la parcialidad, es que, desde entonces, el autor ha visto enriquecida su mirada gracias a la exposición que tuvo a los desarrollos conceptuales vinculados a la gerencia social y a la efectividad en el desarrollo que difunde el INDES. Sin esos "lentes" mucha evidencia hubiera continuado oculta.

Por último, considérese que el trabajo recoge el fruto de un singular proceso de fertilización que ocurrió en el seno de la concepción de desarrollo social que porta el autor de estas líneas, cuando aquella memoria y estos nuevos paradigmas conceptuales se vieron estimulados cotidianamente por crecientes desafíos: los que surgen de una labor profesional que se basa en la convicción de erigir, sobre el frágil terreno de una democracia poco afín a los valores cívicos, instancias de la sociedad civil capaces de incidir en el derrotero de la cosa pública y de recurrir a vigorosos sistemas ciudadanos de petición de cuentas para lograrlo.

El inicio de las tareas

A finales del mes de marzo de 2003 un agente de la representación del Banco Mundial en Argentina realizó una llamada telefónica apremiante. Quien respondió la llamada, la Presidencia del Foro del Sector Social, una de las confederaciones de organizaciones no gubernamentales más importantes del país, se sorprendió al escuchar que se le solicitaba concurrir urgentemente a suscribir un contrato con ese organismo multilateral. El objeto del contrato era que se iniciaran, también prontamente, acciones de control ciudadano sobre un plan social que el BM comenzaba a co-financiar.

La noticia sorprendió a quienes seguían los sucesos en el Foro del Sector Social: meses antes esa institución había ganado una licitación del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, PNUD, cofinanciada por el Banco Mundial, BM y por el Banco Interamericano de Desarrollo, BID, para hacer esa misma tarea y por ese motivo el Foro se encontraba siguiendo los tortuosos pasos que le exigía el área de contrataciones del PNUD para poder suscribir, en un futuro próximo, el convenio que daría inicio a las tareas.

En este contexto, nada hacía suponer que, en vísperas de la resolución de los trámites, el BM buscara celebrar un contrato análogo, en forma paralela y al margen de sus socios en el emprendimiento. Más extraño era aún, pues la historia del Monitor Social reconocía en esta institución financiera a uno de sus dos progenitores.

La instancia de control social había sido concebida más de un año atrás, en los primeros meses del año 2002, y formaba parte de una serie de respuestas institucionales para satisfacer las demandas de una opinión pública local fuertemente crítica respecto a sus representantes políticos.

Uno de los ámbitos más conspicuos durante la crisis fue el Diálogo Argentino, una iniciativa impulsada y liderada por el PNUD y por la Iglesia, que buscaba constituir un ámbito neutral que permitiera a los actores políticos y sociales más importantes la elaboración de acuerdos mínimos.

Desde el inicio del estallido argentino, a finales del año 2001, el *Diálogo* iba a recoger la demanda por mayor transparencia en general, y una preocupación en especial sobre cómo se distribuiría la ayuda social prevista. El *Diálogo* reconocía un rol estelar al representante del PNUD en el país, principal promotor y coordinador de la iniciativa.

La recomendación esencial emitida por el *Diálogo*, y que encontraría en los representantes de la Iglesia católica a sus más importantes impulsores, era el establecimiento de "Consejos

Consultivos". Instancias que buscaban obtener de los representantes políticos una rendición de cuentas sobre el destino dado a los programas de asistencia social. Los Consejos se integrarían con referentes ilustres de la sociedad civil, en los niveles comunitario, municipal, provincial y nacional, y estarían presididos por las autoridades políticas. Su poder emanaría de la facultad de dar el visto bueno a los registros de altas y bajas de beneficiarios que el ministerio Nacional administraría. Su integración sería ad-honorem y no contarían con estructura de gestión alguna.

Este proyecto de constitución de Consejos Consultivos sería recogido y consagrado por el Gobierno Provisional en el cuerpo de la norma que dio origen legal al Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en el resto del presente estudio se hará referencia a este plan como "Plan Jefes"). También encontró anuencia el otorgamiento de un rol que, al menos en lo formal, excedería el de consulta y asesoramiento para explayarse sobre funciones típicas de decisión y administración.

Sin embargo, en forma paralela, una propuesta de naturaleza distinta comenzó a ser impulsada por el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Con financiamiento independiente del gobierno y dotado del respaldo institucional que podían otorgarle en tanto jugadores de peso, los organismos multilaterales de crédito decidieron montar una operación de monitoreo ciudadano en manos de organizaciones de la sociedad civil.

Luego de un proceso de consulta a las organizaciones no gubernamentales más importantes, los organismos redactaron un pliego de bases y condiciones y llamaron a presentación de propuestas hacia mediados del año 2002[4]. La evaluación de las propuestas recibidas les consumió la segunda mitad del año y recién sobre el filo del año se dio a conocer que el consorcio liderado por el Foro del Sector Social fue el triunfador de la compulsa. Después de varios meses de trámites legales y administrativos fue posible la firma del contrato respectivo y el inicio de las tareas de monitoreo.

Fue entonces, en el seno de este último tramo del proceso cuando el Banco Mundial tomó un atajo y convocó imprevistamente al Foro del Sector Social para suscribir otro contrato de monitoreo. Buscaba habilitar una vía rápida para que se iniciaran los trabajos de monitoreo, largamente demorados por múltiples requisitos contractuales impuestos por las normativas que regían al PNUD y al BID.

Los términos de referencia del contrato eran breves y repetían en forma resumida e incoherente, partes de las demandas del pliego de licitación técnica que a mediados de 2002 había iniciado el proceso de contratación del Monitor Social. La principal novedad radicaba en que su centro se hallaba sólo en el Plan Jefes, a diferencia del conjunto de planes sociales[5] incluidos en la licitación original. Asimismo, volvía a expresar, siguiendo

4 En el pliego de licitación se describen detalladamente las actividades que habrían de desempeñar las organizaciones de la sociedad civil en la iniciativa de control social. Véase sitio web del PNUD: www.undp.org.ar/archivos/A380_PNUD-Pliego.pdf

5 Véase en el anexo II, cuadro Nº 2 Programas Sociales monitoreados, el listado y características de los programas que debían ser monitoreados.

al pliego, un monitoreo de dimensiones desproporcionadas si se comparaba con los magros recursos monetarios que aportaba (US$10.000.), para la realización de los trabajos de campo y con la escasa experiencia de las organizaciones sociales en el tema.

Más allá de las condiciones desmesuradas vertidas en el contrato, cuando los responsables del BM comenzaron las conversaciones con los responsables de los equipos técnicos del Monitor, acordaron limitar el relevamiento a tres aglomerados urbanos del país, mediante una metodología de encuestas semi-estructuradas a beneficiarios, con unos 200 casos en cada ciudad.

No obstante el gesto de recortar la labor con este contrato, la iniciativa era arrojada imprevistamente a la acción, sin que se hubiera constituido adecuadamente en todo el país la red de organizaciones que debía hacer el trabajo, cuando sus equipos técnicos no se conocían, cuando no estaba claro en qué habría de focalizarse la labor de acompañamiento.

Generando capacidades en las organizaciones de la sociedad civil

¿Cuál era la situación de los equipos técnicos que debían llevar adelante las tareas? En principio, el pliego de licitación había solicitado un esquema de organización de los grupos de profesionales a los que asignaba el trabajo en el territorio, según un ordenamiento por regiones. Para cada una de ellas debía haber un responsable técnico regional y un supervisor de campo. Como era de esperar en organizaciones de la sociedad civil débiles y escasamente profesionalizadas, quienes integraron la plantilla de responsables técnicos y supervisores eran en su gran mayoría, los directivos de esas instituciones. Además, los relevamientos requerían que cada responsable y supervisor se dotara de un grupo de asistentes y encuestadores bastante numeroso, que pudiera llevar a cabo las tareas operativas inherentes a los relevamientos.

La cuestión respecto a cómo se integraría este grupo de trabajo adquirió relevancia debido a que afrontaba dos problemas, por un lado, la falta de recursos; por otro, una visión "fundamentalista", que renegaba de separar los roles de quienes eran los "dueños" del monitoreo, de quienes luego operativamente lo realizaban. La concepción de monitoreo ciudadano que primó en los gabinetes de los organismos internacionales daba por sentado que las personas que hacían las tareas de relevamiento de información debían formar parte de las organizaciones implicadas. Sin embargo, el tipo de organizaciones que estaba participando efectivamente en las tareas, no contaba en su entorno institucional con los perfiles técnicos requeridos[6]. La tentación más grande a vencer era la de involucrar a los colaboradores más inmediatos y allegados, no necesariamente preparados para la tarea, pero de confianza de los líderes locales.

Además, quien quisiera sostener la posición de recurrir a la búsqueda de perfiles técnicos en el mercado de trabajo, tropezaba rápidamente con el hecho de que los recursos monetarios para retribuir a esa numerosa mano de obra no existían. El dilema que se presentaba no era sencillo y su resolución iba a requerir el diseño de una de las primeras y a la postre más celebradas estratagemas de la experiencia.

---

[6] Véase anexo II, cuadro Nº 3: Organizaciones integrantes del consorcio

La invención de la figura del "Agente del Monitor Social"

El equipo técnico central contaba entre sus filas con un profesional cuya responsabilidad formal estaba centrada en la puesta en marcha del sistema de reclamos y denuncias del proyecto, pero que en los hechos oficiaba de sub-coordinador general de la iniciativa. Este integrante poseía en su haber experiencia en las vicisitudes del trabajo con voluntarios en organizaciones sociales y políticas. Esa práctica le permitiría vislumbrar el escollo al que habría de enfrentarse si no se lograba contar con gente suficientemente profesional para las tareas de relevamiento de información. Sin embargo, esa posibilidad se encontraba fuertemente amenazada por las presiones que ejercían los líderes de las organizaciones sociales para colocar en los equipos de relevamiento a sus allegados.

Así, el sub-coordinador esbozó una estrategia basada en persuadir a los líderes de las organizaciones sociales de la coalición respecto a que se estaba ante una oportunidad que no debía ser desaprovechada. El trabajo de monitoreo era una buena causa para acercar a las organizaciones sociales a ciertos perfiles técnicos que en otras circunstancias difícilmente se hubieran aproximado ese tipo de instituciones. La propuesta se fundamentaba en el interés que la tarea del monitoreo podía reportar para investigadores jóvenes con buena formación académica, los cuales verían las labores más como una práctica pre-profesional y formativa desafiante, que como un trabajo difícil y mal remunerado. En la propuesta se contemplaba "jerarquizar" la tarea imbuyéndole cierta "mística". Se los denominaría "Agentes del Monitor Social" y un ingrediente clave para reforzar la viabilidad de la apuesta a los voluntarios consistía en integrar a los "Agentes" a un ambicioso programa de capacitación teórico-práctico. Con este se acompañaría paso a paso el desenvolvimiento de las distintas etapas futuras que jalonarían el trabajo de monitoreo.

Se pensó que este conjunto de agentes daría en poco tiempo al consorcio una identidad transversal propia, que facilitaría la coordinación de las actividades entre los socios. Se buscaba incorporar así una mirada técnica y profesional al proceso de elaboración de acuerdos inter-organizacionales, que morigerara la preeminencia de criterios de negociación anclados en posicionamientos institucionales o de distribución de recursos. Para constituir ese cuerpo de agentes, se sugirió una especie de "concurso" de antecedentes. Se efectuaría una convocatoria semiabierta basada en requisitos mínimos que los candidatos debían cumplir. Por último, se informó que el "equipo técnico central" tendría la palabra final sobre los candidatos preseleccionados por cada responsable regional, a modo de control sobre el cumplimiento de estos requisitos[7].

La propuesta contó con una entusiasta acogida por parte de aquellas organizaciones que carecían de perfiles técnicos y querían dotarse de ellos. Otras instituciones, en cambio, más preocupadas en retribuir con dinero el trabajo de quienes ya la integraban, al margen de las competencias profesionales que portaran, pusieron reparos e intentaron por todos los medios saltearse el cumplimiento de los requisitos establecidos. Más allá de algunas idas y

[7] Véase anexo II, cuadro Nº 4: Convocatoria de aspirantes

vueltas, la amplia mayoría procedió a la selección de los agentes según lo diseñado en la estrategia.

No obstante, el principal dador de identidad y sentido de la operación fincaba en el componente de capacitación. De él esperaban los responsables técnicos del monitor la provisión de formación específica y metodológica acorde con la complejidad de la tarea; además, debía proveer una unidad de concepción y consecuentemente de acción, a lo largo de todo el país, a un conjunto heterogéneo de personas con competencias y motivaciones profesionales disímiles.

A juicio de la gerencia del Monitor y de algunos directivos de la Federación de organizaciones participantes, si todo ello se lograba, se dotaría de seriedad y legitimidad una tarea inédita, que estaba llamada a suscitar desconfianza entre quienes tenían fuertes intereses en las operatorias de ayuda social vigentes. Sin embargo, las expectativas depositadas en el componente de capacitación estuvieron lejos de cumplirse.

El derrumbe del componente de capacitación del proyecto

En lo referente al armado organizacional del Monitor Social, la propuesta técnica echaba mano a una estructura de funcionamiento de tipo matricial. Se atribuía así a una organización especializada temáticamente la coordinación de cada uno de los cuatro componentes "transversales" del proyecto: acciones de investigación social sobre beneficiarios y efectores de los programas sociales; capacitación a organizaciones comunitarias y beneficiarios sobre sus derechos; observación de los mecanismos de acceso a la información por parte de la ciudadanía; y funcionamiento de sistemas de reclamos y denuncias a disposición de los beneficiarios[8].

El componente "Reclamos y Denuncias" estaría liderado por organizaciones no gubernamentales especializadas en la temática de defensa de usuarios y consumidores, y el componente de investigación social por una Universidad. Pero esa división y especialización de funciones careció de sustento en el exiguo presupuesto del que se disponía. El área de investigación quedó a cargo de un solo especialista proveniente de una universidad pública, pero involucrado a título personal.

Con las entidades de defensa de consumidores se acordó, que ante la falta de presupuesto, su apoyo sería a título consultivo. Quedaban así, subsumidas en el profesional rentado para la coordinación operativa general, tanto la dirección de las tareas del componente "Reclamos y Denuncias" como las del componente que buscaría relevar la "disponibilidad y calidad de información" en manos de la población destinataria de los programas sociales. En una decisión poco cuestionable para todos los actores dada la naturaleza del cuarto componente, relativo a "capacitación", se atribuyó esa responsabilidad a la Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (Flacso) sede académica de Argentina. En esa línea, se le solicitó a la institución que nominara a un profesional de su plantel a fin de que asumiera la responsabilidad operativa del plan de capacitación y articulara la relación entre

[8] Para conocer con detalle la estructura de funcionamiento prevista, véase anexo II, cuadro Nº 5: Organigrama del Monitor Social.

el Monitor y Flacso. Este tratamiento distintivo otorgado a la capacitación, surgió de la necesidad de hacer descansar el grueso de los relevamientos en los voluntarios que reclutaran las ONGs. Ello volvió cruciales las acciones de formación en el seno del Monitor Social.

En una señal de lo que luego sería la prescindencia de Flacso respecto del curso que tomaba la tarea del Monitor Social, la institución se limitó a designar un profesional que sería retribuido por el Consorcio en su trabajo, sin involucrar el apoyo de algún otro recurso humano a la tarea. Esa nominación, además, no se tradujo en la emergencia de un articulador entre las dos instituciones a raíz de las actividades de monitoreo, su trabajo quedó reducido a un magro aporte particular, que prácticamente se desvaneció cuando un par de meses después de iniciadas las labores luego de fuertes roces con el resto del equipo técnico, se deterioró la salud del responsable y este renunció. A la salida de escena del responsable de capacitación fallido, se volvió prácticamente imposible buscar un reemplazante para la función. Los cruciales cuidados de formación de agentes y responsables técnicos quedaron, entonces, en manos de quien coordinaba el componente de "investigación", que era a la vez quien más necesitaba fortalecer las capacidades de relevamiento de los equipos locales.

Hallazgos y decepciones del primer relevamiento

Como se mencionó precedentemente, se sabía que los términos de referencia del contrato con el Banco Mundial eran de imposible cumplimiento. Por ello, contratante y contratado acordaron informalmente que la tarea se circunscribiera a un relevamiento con metodologías de investigación social de orden cuantitativo sobre tres núcleos urbanos importantes: el Gran Buenos Aires, el Gran Mendoza y el Gran Formosa.

¿Qué se buscaba medir? Básicamente, dos cosas: en primer lugar, si quienes habían recibido el subsidio entraban dentro de los criterios de focalización establecidos y en segundo término, si su condición de receptores de un subsidio público se llevaba a cabo en un marco de vigencia de los derechos y obligaciones fijados en las normas que regulaban el programa social.

Esta agenda de tareas fue producto de que el Monitor comenzó a funcionar cuando el proceso de implementación de los planes había finalizado la crucial etapa de selección y registro de beneficiarios. Si bien en los planes se preveía que la totalidad de las fases involucradas en la licitación de la iniciativa insumirían dos o tres meses, en los hechos tomaron más de un año. Así, la etapa clave de focalización de los programas, uno de los procesos más delicados y conflictivos de la operatoria de planes sociales lanzada, quedaría fuera del monitoreo.

Entre abril y julio de 2003 se llevaron a cabo los estudios y sus resultados verificaron un significativo desvío en ambas dimensiones. Había evidencias de que un porcentaje significativo de quienes recibían el subsidio carecían del derecho a recibirlo, y que tanto las condiciones de acceso como las de permanencia de los beneficiarios en el plan vulneraban

los criterios legales establecidos para ello[9]. Esto último se originó en las tradicionales prácticas de intercambios de ayuda social por apoyo político, sumamente arraigadas en los niveles de la administración pública local con jurisdicción en barriadas donde abundaba la pobreza[10].

Sin embargo, a pesar de ajustarse a lo esperado, las distintas versiones del informe, elevado por el equipo técnico del Monitor Social, sufrieron una inexplicable sucesión de rechazos. Se argumentó que el trabajo tenía falencias técnicas y que debía mejorarse su elaboración.
A través de sucesivas versiones mejoradas, presentadas y rechazadas, el informe llegó a incluir, junto con el trabajo cuantitativo, las principales conclusiones de los relevamientos cualitativos que fueron teniendo lugar contemporáneamente. A mediados del año 2003, luego de un par de meses de idas y vueltas, misteriosamente y sin que mediaran razones, el informe finalmente fue aprobado.

A pesar del contenido del informe, de los fuertes desvíos que señalaba en la implementación del ambicioso plan social gubernamental co-financiado por el Banco Mundial, nunca dio lugar a los intercambios previstos entre los responsables del programa, del Monitor Social y los del BM. Sólo en una oportunidad, en ocasión de una misión de miembros del Departamento de Integridad Profesional del Banco Mundial en Argentina, hubo un encuentro sobre estos temas. En esa oportunidad se invitó a autoridades gubernamentales del Plan Jefes, y a un conjunto de responsables de instituciones vinculados al tema, dentro de las que se contó al Monitor Social. Naturalmente, la agenda de la reunión, conducida por un miembro de aquel Departamento, venía impuesta por las denuncias de corrupción que aparecían en la prensa, y no por los resultados del estudio de monitoreo.

Comienza el trabajo programado en el proyecto original

Contemporáneamente a la realización de los primeros trabajos de relevamiento que condujeron el atajo que adoptó el Banco Mundial, siguieron las gestiones para hacer realidad la demorada iniciativa de monitoreo prevista en la licitación que operó el PNUD[11].

Finalmente en abril de 2003 se firmó el postergado contrato entre la recién creada Federación Monitor del Sector Social y el PNUD, en donde este último actuó como agencia de ejecución de la operación por mandato del Banco Mundial y del Banco Interamericano de Desarrollo.

Al mes siguiente, los equipos técnicos del Monitor Social comenzaron un inédito trabajo de relevamiento sobre la situación de la población involucrada en los distintos planes sociales. También se contempló la situación que afrontaban los efectores locales encargados de brindar las prestaciones a esa población beneficiaria de la ayuda social. Toda esta

[9] Para conocer más en detalle las características del Plan Jefes y del proceso que llevó a su adopción, puede consultarse otro trabajo de esta serie: Repetto, *et al* (2004).
[10] Numerosa bibliografía académica ha dado cuenta de esta tradición antes, durante y después de los episodios aquí narrados. Una obra de referencia en el tema es Auyero (2001).
[11] En la página 46 se encontrará una cronología que puede ayudar a seguir el desarrollo temporal de los sucesos mencionados.

operación se realizó, ahora sí, ajustándose a lo previsto en la propuesta técnica aprobada en la licitación.

En una reunión de trabajo que juntó por primera vez a dialogar en torno a una mesa a los seis pares de responsables técnicos regionales con las cuatro personas que componían el equipo técnico central, se discutió la metodología a implementar para recoger la información. De acuerdo con lo establecido en el proyecto, se llevarían a cabo una cantidad importante de grupos de indagación operativa con beneficiarios y responsables de unidades efectoras. Se buscó que los grupos conformados compartieran la pertenencia a un mismo plan social, y se determinó que, de volverse difícil reunir en grupos a los responsables de las unidades administrativas involucradas en la gestión, se recurriría a la realización de entrevistas en profundidad. Además, se elaboraron las guías de temas con las que los equipos técnicos del Monitor deberían guiar las entrevistas y las conversaciones en los grupos de indagación operativa.

Durante los meses siguientes se efectuaron más de 120 intervenciones, entre grupos de indagación operativa y entrevistas en profundidad. Hacia el mes de septiembre se alcanzó una significativa vista panorámica respecto a los problemas que estaban afrontando los programas sociales observados. Al trabajo de trascripción literal de las opiniones volcadas por la población, se le agregaron resúmenes ejecutivos que recogían los principales problemas y las sugerencias de mejora vislumbradas[12]. Todo eso se compiló en un informe presentado a los organismos en el mes de septiembre. El informe fue aprobado con demoras por los Bancos y no despertó entusiasmos. Fue girado luego para conocimiento de las autoridades gubernamentales nacionales, quienes. a pesar de la naturaleza de su contenido, adoptaron la política de no hacer comentarios ni gestión alguna a raíz del informe, ni ante los Bancos ni ante las organizaciones de la sociedad civil que realizaron el trabajo.

Se inició así, en los hechos, lo que sería en adelante la política gubernamental respecto al trabajo del Monitor: ningún gesto público destinado a hablar del tema, ni bien ni mal; ni que permitiera suponer que el acompañamiento de la sociedad civil fuera algo necesario y requerido por el gobierno.

En forma paralela, el gobierno lanzó una agresiva línea de trabajo destinada a las ONGs, que denominó "de gestión asociada". Esa política estaba destinada a comprometer a las organizaciones de la sociedad civil en la co-gestión de los programas sociales mediante la subcontratación o entrega de subsidios. Una política similar se siguió con las instituciones académicas que podrían llegar a hacer informes críticos sobre la cuestión social. En este marco, se impulsó un vigoroso programa de contrataciones para que la mayor cantidad de unidades académicas se involucraran como instancias de apoyo técnico a la gestión de la política social.

El logro más significativo de este curso de acción gubernamental, fue facilitar la cooptación o neutralización de numerosas instituciones independientes del poder político,

[12] En el anexo II puede verse un ejemplo de estos informes: cuadro Nº 6: Extracto del informe de monitoreo correspondiente al programa social "Familias".

involucradas en los temas de políticas sociales. Se agregó a ello una estrategia de fustigación pública del rol de los organismos internacionales en la debacle argentina; recomendaciones públicas y privadas a los organismos internacionales a que limitaran su rol a la financiación de aquellos temas requeridos por los países que los gobiernan, y sin supeditarlos a condicionalidades que fueran más allá de lo estrictamente legal. Difícilmente puede afirmarse que todas estas políticas públicas auguraran un clima favorable al desarrollo de la experiencia de monitoreo.

Faltan fondos para realizar los trabajos.

A poco de iniciar sus tareas, el Monitor Social tuvo que agregar un nuevo punto a la lista de inconvenientes: ya no solo se trataba de buscar estrategias para compatibilizar la magnitud de las tareas con la escasez de recursos monetarios para realizarlas. Además, comenzó a adolecer de problemas financieros.

Los términos de referencia establecidos por el PNUD contenían un mecanismo de pago que a poco de andar se demostró inadecuado para la operatoria. El sistema de cuotas de desembolso daba al consorcio una escasa autonomía para financiar por un tiempo considerable las actividades. Una vez agotados los recursos provistos por la cuota, el Monitor estaba obligado a detener los trabajos hasta que se desembolsara la nueva cuota de recursos. Además, esa nueva cuota estaba sujeta a la aprobación del informe respectivo. Este dependía de la conformidad conjunta de tres organismos con problemas para operar con la celeridad que el caso demandaba. Obtenida esa conformidad, había que aguardar el plazo requerido por los procedimientos administrativos para que se efectuara el pago. Ello generó grandes desajustes entre el momento en que se recibían los informes del Monitor, se efectuaba la aprobación del informe por los Bancos y finalmente el PNUD desembolsaba la siguiente cuota.

Deserciones en el equipo técnico del Monitor

Como se explicó en páginas anteriores, el informe que contenía los resultados del relevamiento de tipo cuantitativo sobre el Plan Jefes sufrió un poco amigable sendero de idas y vueltas para su aprobación por parte del Banco Mundial. Esos tropiezos del primer trabajo asumido por el Monitor dejaron en el equipo técnico un marcado sabor de fracaso. A su vez, estos climas hostiles actuaron como disparadores de los conflictos internos en el seno del equipo de la iniciativa. Pero no estaba escrito que así fuera. Podrían haber obrado en un sentido distinto, favoreciendo la consolidación interna frente a las adversidades.

Al entorno adverso, se sumaron incompatibilidades entre las personalidades y estilos del coordinador general y del responsable del área de investigaciones, que potenciaron los conflictos por quién debería asumir la responsabilidad particular por la desgraciada suerte de la primera investigación, financiada exclusivamente por el BM. Así, volvió a repetirse con el responsable del componente de investigación el camino de alejamiento a disgusto que ya se había producido con quien fuera garante del dispositivo de capacitación. El coordinador general asumió directamente la dirección de esta crucial área, articulando a referentes regionales que, a excepción de la responsable del área Metropolitana de Buenos Aires, habitaban a varios cientos y algunos a más de mil, kilómetros de distancia.

El original Equipo Técnico Central se limitó, al promediar la corta vida del proyecto, al Coordinador General y al Responsable del todavía inexistente componente "Reclamos y Denuncias", quien hasta el momento había actuado como co-coordinador general.

Fracasa una reorientación de los lineamientos del Monitor Social

A mediados de julio era evidente que la información sustantiva provenía de la aplicación de metodologías de corte cualitativo, y que las miles de encuestas previstas en la propuesta técnica a realizarse en la recientemente inaugurada última etapa del cronograma de trabajo, desembocarían en una nueva decepción.

Antes de seguir con el relato es necesario reparar en el origen de este plan de trabajo que ahora se demostraba inadecuado. Este ambicioso programa de investigación cualitativa era, no obstante, sólo una parte del compromiso que se le requería al Monitor en el pliego de licitación. Sin embargo, en los inicios del proceso la intención de las Instituciones Financieras Internacionales fue impulsar una convocatoria sencilla a la sociedad civil. En esos primigenios planes debía ser tan simple la determinación de aquello a ser relevado por las organizaciones, como modesta la cantidad y naturaleza de las condiciones institucionales requeridas a quienes aspiraran a involucrarse en el monitoreo social. Luego, diversas cuestiones llevaron el diseño final por cumbres más exaltadas.

El monitoreo terminó comprendiendo un variopinto conjunto de acciones de investigación que abarcaban desde el flujo de recursos entre las jurisdicciones nacionales, provinciales y comunales, propias de las auditorías contables, hasta evaluaciones cualitativas respecto al nivel de información que los centros de atención a beneficiarios ofrecían en sus carteleras, todo ello pasando por multitudinarias encuestas a la población objetivo con la intención de medir el nivel de focalización alcanzado y el nivel de satisfacción con la operación de una decena de programas sociales desde la perspectiva de los beneficiarios.

Una de las razones por la cual el diseño se fue haciendo complejo, provino de las múltiples manos que tributaron en él, cada una portadora de aspectos que consideraba cruciales. El otro factor que intervino activamente radicó en los requerimientos del andamiaje legal en el cual se encuadraría la contratación. El Banco Mundial contaba con normas internas que simplificaban los procedimientos para la contratación de organizaciones no gubernamentales, adecuándolos a la naturaleza menos sofisticada de este tipo de instituciones. Sin embargo, ni el BID ni el PNUD, podían apartarse de las normas generales y ordinarias que regían sus complejos procedimientos de selección y contratación de oferentes.

La primera víctima de esta situación, fue la sencillez de los proyectos de pliegos de licitación que se fueron elaborando en el comité tripartito conformado a tal efecto y, consecuentemente, la simplicidad que debía poseer la propuesta a presentar por las ONGs. También fue sacrificada la celeridad que debía adoptar el proceso de elaboración del pliego de licitación, el de convocatoria pública a la sociedad civil, el de selección de ofertas, adjudicación y firma de los contratos respectivos.

El tercer aspecto valioso inmolado fue el espíritu de colaboración y los afectos societales entre los miembros.

Por último, aunque no menos importante, esta situación alumbró enconos personales que minarían la necesaria concordia entre los responsables de los organismos contratantes. Un ejemplo de estas inadecuaciones normativas había surgido en el pasado, al momento en que debía suscribirse el contrato, al final del año 2002.

En plenas fiestas navideñas, y en el umbral del receso vacacional de enero del año 2003, los Bancos emitieron finalmente la notificación de que la licitación había sido ganada por el conjunto de organizaciones lideradas por el Foro del Sector Social. Seis meses después de la apertura de los sobres de la licitación había dictamen de la comisión evaluadora que conformaban conjuntamente el PNUD, el Banco Mundial y el Banco Interamericano de Desarrollo. Comenzaron así las tratativas para la firma del contrato que debía poner fin a la etapa de convocatoria inaugurada casi un año atrás, y que daría paso al inicio de los trabajos de monitoreo.

El pliego contemplaba que la red de organizaciones de la sociedad civil que llevaría adelante la tarea debía conformar un "consorcio". Sin embargo, en el momento en que concurrieron a firmar el contrato, la sección jurídica del PNUD, agencia que había liderado el proceso de licitación y selección de ofertas, se percató de que ese concepto de interesante connotación asociativa invocado insistentemente en el pliego de licitación –el concepto de "consorcio"– presentaba un obstáculo infranqueable. No existía en la legislación argentina tal figura legal en el campo de las asociaciones sin fines de lucro, y por lo tanto, no permitía que el PNUD suscribiera obligaciones legales con esas entidades[13]. Apareció así un nuevo obstáculo, esta vez de naturaleza legal, a una carrera plagada de ellos.

A pesar de que el error surgió del pliego que el mismo PNUD había impulsado, el área jurídica de este organismo rechazó de plano cualquier solución que no fuera la unificación de la personalidad jurídica de las 56 organizaciones que integraban el inexistente "consorcio". Desestimando así la propuesta de que la organización que asumía el rol solicitado en la contratación de "punto focal", asumiera ante el PNUD la responsabilidad por el conjunto del trabajo que se debía llevar a cabo.

A diferencia de la omisión cometida, los argumentos expuestos por el organismo tenían lógica jurídica. La suscripción del convenio con el "punto focal" eximiría de involucrar como solidariamente responsables al resto de las instituciones calificadas en la licitación, por este motivo se estaría contratando a una entidad distinta a la que concursó. Ello ponía en riesgo todo el trabajo, pues dejaba abierta la posibilidad de que otros concursantes impugnaran administrativamente el proceso. La única solución iba a ser la conformación de una organización de segundo grado, que la legislación argentina clasificó como "federación", que en los hechos es una organización conformada no por personas, sino por otras organizaciones. Ello capacitaría al conjunto de organizaciones que realizaría el monitoreo para obligarse ante terceros solidariamente, y suscribir así el contrato que otorgaría los fondos para ejecutarlo.

[13] Es importante recordar que el PNUD administra recursos de diversas fuentes de financiamiento en el país desde el año 1984.

Ahora quedaba abocarse a conformar la nueva federación, lo cual daba inicio a otro trabajoso período de trámites y gestiones para que más de 60 organizaciones desparramadas por la amplia geografía argentina, muchas de ellas con recursos escasos, iniciaran los trámites legales para dar origen a una nueva institución.

Una de las consecuencias más importante de ese cambio de encuadramiento legal, fue el de la "democratización" del gobierno del Monitor. La institución que lideró el proceso previo y que aspiraba a comandar las operaciones –el Foro del Sector Social– perdió la posibilidad de constituirse como "punto focal" de cara a los financiadores y al resto de las ONGs participantes. Con el formato "federación" el órgano de gobierno pasó a manos de un Consejo de Administración en donde lograran sentarse en un pie de igualdad con el Foro muchas organizaciones, que de otra manera hubieran tenido un rol subordinado frente a él. Esa pluralidad de "dueños" redundó en una mayor autonomía relativa para el equipo técnico, que fue en realidad quien terminó gobernando el proceso.

Volviendo a mediados de julio de 2003: cuatro meses después de iniciadas las tareas, todos los actores involucrados asentían respecto a que los abordajes de investigación basados en encuestas a beneficiarios y potenciales beneficiarios no permitían obtener información sustantiva. No obstante, quedaba por delante el compromiso asumido en el contrato respecto de la realización de miles de encuestas distribuidas por todo el país.

En consultas previas hubo buena repercusión de lo que podía recogerse si se trabajaba en torno a la profundización de la investigación, ante situaciones en principio irregulares. Había un precedente importante: una denuncia que llegó a manos de los responsables del Banco Interamericano, respecto a la forma en que se estaban llevando a cabo unos pavimentos de calzada en la lejana Ushuaia, se transformó en una solicitud al Monitor para que investigara el caso. El eficaz y veloz trabajo llevado a cabo por el responsable de la región patagónica para elucidar el problema, dio pistas que podrían conducir a la obtención de resultados significativos en las tareas de monitoreo.

Surgió así la idea en el seno del equipo técnico de solicitar a los Bancos una reorientación de los trabajos cuantitativos pendientes, en beneficio de una serie de casos o situaciones paradigmáticas a investigarse en profundidad, en base a problemas ya identificados en la primera etapa del trabajo de relevamiento "exploratorio".

Se obtuvo un asentimiento no oficializado de los responsables del PNUD y del BID. Se descontaba que esta respuesta iba a ser positiva en el Banco Mundial, con el cual no se había podido sondear la propuesta debido a que este organismo fue quien más insistió en el momento de la elaboración de los pliegos, respecto a la necesidad de que se efectuaran grandes relevamientos de índole cuantitativo. También fue quien primero vio la debilidad del instrumento para mensurar el tipo de irregularidades que estaban sucediendo en el Plan Jefes. Allí se vio claramente que entre víctimas y victimarios de los manejos irregulares de los planes sociales existía un pacto de silencio que ninguno de los actores solía romper ante la llegada de un anónimo encuestador.

Bajo esas aparentes luces verdes, los responsables del Monitor diseñaron una modalidad de trabajo en donde se seleccionarían por región problemas detectados, y se iría en profundidad para conocer las causas de esos problemas y las posibles soluciones. Se decía

que se trabajaría bajo la modalidad de "estudios de casos", sin buscar representatividad estadística.

En el seno del Monitor se generó una gran expectativa con la respuesta oficial que podía provenir de los organismos. Para tratar la propuesta de reestructuración de las tareas de monitoreo se llevó a cabo una reunión en donde volvieron a sentarse frente a frente Bancos y organizaciones de la sociedad civil. Ni a esta ni a otras reuniones de coordinación asistieron representantes de las unidades ejecutoras o autoridad de gobierno, pese a que así lo establecían los términos de referencia del trabajo.

Crisis organizativa y parálisis

Sorpresivamente, y sin que mediaran grandes explicaciones, en el transcurso del cónclave, la propuesta de reorientación fue rechazada. Se le pidió al consorcio que cumpliera con las actividades previstas de relevamiento cuantitativo; además, se volvió a solicitar la puesta en marcha del también comprometido "sistema de quejas y denuncias". Para incrementar aún más la perplejidad y el desánimo de los miembros del Monitor presentes en la reunión, uno de ellos, sin poder creer lo que escuchaba, preguntó por qué se les obligaba a llevar a cabo ese relevamiento cuantitativo cuando ya todos estaban persuadidos de que no era posible albergar expectativas respecto a la información que por ese medio se obtendría. La respuesta, casi literalmente: "ya sabemos que ese estudio no va a proveer información", fue sustantiva, "pero háganlo para demostrar que tienen la capacidad para hacerlo, tal como dijeron en la propuesta técnica a la licitación".

Nada fue igual, después de esas respuestas, se precipitó el quiebre en la relación entre el coordinador general y el responsable del componente de investigación del Monitor y una larga parálisis aquejó las actividades de relevamiento. Hasta ese momento se especulaba que si se obtenía información significativa proveniente de los casos, podía omitirse la puesta en marcha del costoso y poco confiable sistema de reclamos y denuncias. Pero estas manifestaciones, de hacer las cosas aunque no sirvieran, hizo descartar de plano la esperanza del equipo técnico de posponer la puesta en marcha del sistema de reclamos y denuncias, prometido en el pliego para la futura segunda etapa de extensión de las tareas del Monitor.

Al disiparse cualquier ilusión al respecto, el último de los responsables de componentes dejó de permanecer en el entorno directo del coordinador general para afrontar el incierto mandato de poner en marcha el ineludible sistema de quejas. Esa partida se efectuó bajo la mirada recelosa del coordinador general, que prefirió dejar sin cumplir el montaje de ese componente del proyecto en aras de concentrar recursos en el trabajo de relevamiento masivo. Sin embargo, ese deseo chocó con la resistencia del responsable del componente, quien no estaba dispuesto a afrontar el descrédito profesional de no haber realizado aquello para lo cual había sido especialmente contratado.

Con la puesta en marcha del componente de reclamos y denuncias, la experiencia de monitoreo se zambulliría en aguas desconocidas y peligrosas sin otro acicate que la necesidad irremediable de saltar de un barco que se hundía.

Innovación mediante operaciones alternativas

El desdoblamiento de las operaciones.

El pliego de licitación solicitó a quienes concursaban, que se contemplara algún sistema de recepción de los reclamos o sugerencias originados en los beneficiarios de los planes sociales. En aquellos casos en que las Unidades Ejecutoras ya tuvieran un sistema de reclamos, sugería basarse en él para, tanto en uno como en otro caso, efectuar un seguimiento de las respuestas brindadas a las insatisfacciones por los responsables de los programas. Luego debían trasladarse a las instituciones propias del sistema de control público los casos que prefiguraran denuncias graves.

Como se dijo con anterioridad, el funcionamiento del sistema de reclamos y denuncias a disposición de los beneficiarios, formaba parte de una de las cuatro grandes líneas de intervención solicitadas en el pliego. Si bien la cantidad de texto dedicada que quedara explícito dicho funcionamiento era muy breve[14], el peso otorgado por el mismo pliego en la grilla de evaluación que calificaría las propuestas, volvía a jerarquizar esa modalidad de trabajo otorgándole diez puntos, contra ocho que obtenía el largamente explicitado componente de relevamiento de campo, otros ocho puntos que obtenía el conjunto de actividades de "capacitación para la exigibilidad de derechos" y los cuatro puntos que poseía el cuarto eje de intervención, que buscaba efectuar un seguimiento del tipo y calidad de "acceso a la información" con que contaban los beneficiarios.

En los orígenes del proceso, uno de los profesionales convocados a colaborar en la iniciativa, convenció al resto del equipo de incorporar a la propuesta técnica un ambicioso "Sistema de Reclamos y Denuncias", basado en una línea telefónica gratuita y una página web. La idea era que la gente se pudiera comunicar directamente con el Monitor, al margen de los procedimientos existentes.

Las razones de la propuesta para incluir un sistema de quejas

Este experto sería más tarde convocado nuevamente, pero esta vez para integrarse al equipo técnico del Monitor a efectos de poner en marcha el sistema de quejas incluido en la propuesta técnica. La experiencia que este poseía en la dirección de campañas electorales recientes en Argentina, le decía que el centro de contactos ofrecía la oportunidad de establecer una comunicación directa con la gente, y de hacer de ello una cantera de información sobre situaciones críticas[15].

Según se había planificado, aquel beneficiario de planes sociales que llamara, iba a estar sumido en alguna de las siguientes tres situaciones: por ejemplo, se había dirigido previamente a la instancia de recepción de reclamos del programa del cual era beneficiario y no contó con una respuesta satisfactoria de ella. Por lo tanto, recurrió al Monitor para reclamar en una especie de segunda instancia.

---

[14] Véase anexo II, cuadro Nº 7: Requerimientos del pliego respecto al sistema de reclamos.

[15] Interesados en conocer los fundamentos del mecanismo desde la óptica de las funciones gerenciales, véase anexo II, cuadro Nº 8: Supuestos que guiaron la concepción del modelo de trabajo.

Otra alternativa que podía presentarse era que el beneficiario desconociera la existencia de la instancia de recepción de reclamos del programa social y se dirigiera al Monitor, lo cual daría una idea del nivel de conocimiento que existía en la población respecto a aquella instancia clave de gestión para el ejercicio de derechos ciudadanos.

Tercero, podía suceder que el beneficiario recurriera al Monitor porque no existía una instancia de recepción de reclamos en el programa que integraba. De esa manera la propuesta técnica recogía la preocupación del pliego, en lo referente a acopiar reclamos en los casos en que los programas monitoreados no lo hicieran. Pero además, subía la apuesta al ofrecer al Monitor como una posibilidad de reclamo de segunda instancia cuando sí lo hubiere y la respuesta fuera insatisfactoria, o colocaría a disposición de los ciudadanos un canal alternativo en el caso de que existiera escaso conocimiento del público con respecto a la instancia oficial. Todo ese cúmulo de quejas conformaría una importante fuente de información con respecto a lo que estaba sucediendo en el amplio campo de aplicación de los planes sociales masivos.

Para hacerse una somera idea de la situación que llevó a visualizar el sistema de quejas como una herramienta idónea para el relevamiento de información, hace falta destinar las líneas siguientes a la tarea de interiorizar en la impronta originaria de los programas sociales masivos monitoreados.

El origen de los planes sociales masivos

Hacia finales del año 2001 Argentina se desbarranca en una mezcla de colapsos institucionales y económicos que se realimentan mutuamente. El gobierno provisional impulsó un masivo y, al menos en la letra, conceptualmente novedoso programa social, destinado a establecer un "ingreso mínimo de desarrollo humano", reservado a las familias pobres cuyos jefes de familia, fueran estos hombres o mujeres, se encontraran desocupados. Se basó así en las recomendaciones impulsadas por la Mesa del Diálogo Argentino, una instancia de la sociedad civil impulsada por importantes instituciones en medio de los estertores de la debacle. Esta ayuda consistía en el pago mensual de un subsidio que rondaba los US$50 y requería, en lo formal, que el beneficiario realizara labores comunitarias de algún tipo, enmarcadas en un proyecto colectivo. Éste debía presentarse a las autoridades junto con la nómina de los desempleados que en él se ocuparían. Sin embargo, en el plano de los hechos, el gobierno llevó a dimensiones nunca pensadas, una forma de distribución de ayuda social surgida en los años previos a la hecatombe, en donde frente a las situaciones de rebelión social, el requisito de hacer explícito las tareas comunitarias era dejado entre paréntesis y, básicamente, importaba qué autoridad política tenía la facultad discrecional de decidir a quién incorporar[16].

¿Qué modalidad asumió el otorgamiento masivo de planes?

Hacia el mes de marzo de 2002, una vez desatada la crisis, en los hechos se adoptó la metodología ya descrita, pero replicándola a una escala más que masiva. Amparados en la

[16] Para un mayor detalle, véase anexo II, cuadro Nº 9 : El modelo de intervención social.

urgencia, cada líder político y algunas organizaciones sociales con llegada a los despachos del poder fueron habilitados para constituirse en instancias válidas para la elaboración de listas de candidatos a recibir el subsidio.

Este hecho dio lugar a una fuerte "democratización" y consecuente politización de la capacidad de asignar el derecho a recibir el subsidio. En un clima de gran desorden, fruto de la urgencia y masividad que llevaba la operación, los listados confeccionados a mano por los intermediarios políticos de nivel barrial, luego debían ser volcados en planillas electrónicas, que iban llegando por distintas vías al ministerio de Trabajo Nacional, encargado de consolidarlos y elaborar la nómina para la liquidación de los pagos. Finalmente, los beneficiarios comenzaron, en forma paulatina y mensual, a cobrar este subsidio a través de bocas de pago habilitadas especialmente por los bancos en los locales de las organizaciones sociales, con el fin de que no se abarrotaran las sedes bancarias con estos nuevos "clientes".

Así, por lejos, el principal programa social implementado fue el Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados (en adelante, Plan Jefes) que llegó a abarcar a más de 2.000.000 de beneficiarios, la mayoría de los cuales, no todos, a pesar del nombre, eran jefes/as de familia. Aún suponiendo que sólo la mitad lo fuera, era un plan que sujetaría la suerte de más de seis o siete millones de argentinos –si se cuenta el tamaño promedio de personas que habitaban en un hogar de clase baja en Argentina– al albur de las autoridades políticas, mes tras mes[17]. Ello implica que se abarcó por lo menos un sexto de la población argentina, sólo para este plan de subsidios, pues había otros que se describirán más detenidamente en páginas siguientes.

Pero el plazo para inscribirse en el plan finalizó en mayo de 2002 y quien a partir de esa fecha no figurara en los listados afrontaría una interminable espera, la mayoría de las veces infructuosa, para que prosperara su reclamo. Quedarían también excluidos del derecho a percibir el subsidio quienes entraran en situación de desocupación luego de esa fecha.

La prensa denuncia abusos en los planes

Las quejas a que dio lugar este proceso, primero durante la selección de beneficiarios, y luego por la arbitrariedad del proceso de administración de altas y bajas que lo acompañó persistentemente, constituyeron el telón de fondo sobre el que actuó en el año 2003 el Monitor Social. Desde el inicio mismo de la puesta en marcha de los planes sociales masivos que se implementaron luego de la debacle económica y por los siguientes tres años, la prensa registró sistemáticamente los abusos a que dio lugar una modalidad de implementación pública, que operaba fundamentalmente a través de instancias fuertemente involucradas en los armados territoriales de la maquinaria político partidaria. El registro que los medios hicieron del tema fue basto y abarcó casi todos los géneros periodísticos,

[17] Una señal de la importancia política de este plan es que las discretas medidas oficiales para reconvertirlo y adaptarlo a una economía en crecimiento sostenido por más de tres años comienzan a implementarse recién luego de cuatro años de iniciada la operatoria –y un mes después de una elección de medio mandato crucial para el nuevo gobierno, en donde éste abiertamente utilizó recursos públicos destinados a la ayuda social con fines electorales– .

desde la típica noticia sobre una denuncia, hasta amplias investigaciones encubiertas filmadas con cámaras ocultas.

Por distintas razones, sobre las que en otro lugar valdría la pena profundizar, la persistente aparición del tema en los medios, fue aminorando el impacto que generaba en la opinión pública. Así, con el tiempo, se llegó a una sensación de "naturalización" del problema, que por lo mismo casi dejó de ser tal, y de la misma manera que no es noticia que salga el sol, con el tiempo no lo fue el abuso de poder o la utilización político-partidaria de la ayuda social. Sin embargo, durante el año 2003, las quejas y las denuncias estuvieron a la orden del día, y ese hecho, junto con la gran desconfianza pública hacia todo lo que proviniera de quienes despectivamente denominaban "clase política", constituía el principal fundamento de por qué era necesario profundizar aquellos controles que emanaran directamente de la ciudadanía.

La percepción que fue adquiriendo la ciudadanía sobre este tipo de política social se caracterizó por una fuerte desconfianza, tanto a los criterios utilizados por el gobierno para incorporar beneficiarios "desempleados", como a las modalidades y a la capacidad que tenía para hacerles cumplir el requisito de desarrollar actividades laborales de tipo comunitario como contraprestación por el subsidio recibido.

Es necesario reconocer que este último requisito era de muy difícil cumplimiento y fue incluido en la norma de creación del plan como una concesión a la preocupación de la opinión pública respecto a que no se perdiera "la cultura del trabajo" en los receptores de la ayuda social. La imposibilidad material de hacer cumplir ese requerimiento, era una consecuencia lógica de las dimensiones que asumió el programa. En los momentos cruciales la operatoria contó con más de 2.000.000 de destinatarios, y la capacidad de los municipios o gobiernos provinciales para asignar y conducir tareas comunitarias para semejante cantidad de gente les requería una serie de recursos humanos para coordinarlos y un monto de recursos materiales para dotarlos de elementos de trabajo, que, por supuesto, escapaban a sus debilitados presupuestos[18]

Varias fueron las razones por las que la imagen que el programa corporizó en la opinión pública adquirió signos negativos. Por el conocimiento público de que quienes recibían el subsidio estaban en sus casas, que muchos accedían a este por estar vinculados políticamente, y que muchas de las tareas que realizaban quienes sí debían cumplir con la contraprestación laboral, la desarrollaban en el seno de las estructuras partidarias o en instituciones comunitarias "satélites" de aquellas[19]. Eso sin contar con el hecho de la visibilidad pública que tomaban las movilizaciones de los piqueteros que nutrían abiertamente sus filas con los beneficiarios. Estos eran receptores del subsidio gracias a que los mismos dirigentes piqueteros se los arrancaban a las autoridades a cambio de desocupar

[18] Un intento de generar otro canal para efectuar la contraprestación del Plan, fue el ofrecimiento al beneficiario para que volviera al sistema educativo formal a finalizar sus estudios. Hay una muy buena descripción de las dificultades que debieron afrontarse para la puesta en práctica de esa iniciativa en otro trabajo de esta serie, realizado por Isuani (2005).

[19] Aún dos años después la percepción ciudadana al respecto es negativa. Véanse los resultados de una encuesta reciente en el anexo II, cuadro Nº 10: Percepción de beneficiarios y no beneficiarios de lo planes sociales respecto a las condiciones requeridas para obtener un subsidio.

las calles y apagar las hogueras que prendían en las principales avenidas céntricas de una asustada Buenos Aires. De más está decir que, piqueteros o políticos, los dirigentes cometían arbitrariedades, tanto en el otorgamiento, como en el retiro del subsidio, si los beneficiarios no cumplían con las demandas ilegales que ellos les imponían.

La inclusión de un sistema de quejas en el diseño del Monitor Social tomaba en cuenta ese dato: las denuncias de la población habían ocupado un lugar protagónico en los medios de comunicación masivos.

Se implementa un servicio de recepción de quejas

Cuando el fracaso del resto de las líneas de trabajo obligó finalmente a poner en marcha el sistema de recepción de reclamos, la primera tarea fue ir a ver cómo funcionaban estos sistemas en los programas sociales. El único que tenía un sistema de este tipo en funcionamiento, y que excedía largamente la función, era el del ministerio de Trabajo, organismo encargado de la gestión del conflictivo Plan Jefes. Allí, podía verse cómo la cantidad de líneas y sus correspondientes operadores podían ser fácilmente rebasados por una marea de llamadas originadas en el amplio universo de beneficiarios, cuando una parte importante de ellos afrontaba problemas parecidos. Se pudo visualizar, además, la importancia que adquiría en este tipo de sistemas el hecho de que los operadores contaran con un adecuado conocimiento de los planes sociales. Muchas quejas se fundaban en la insuficiente información en manos de la población.

También se comprobó que en estos sistemas de atención al público, tan intensivos y desgastantes, para los responsables de dar la cara y prestar oídos a los problemas que se les transmitían, jugaba un rol fundamental el involucramiento que el operador tuviera con el tema en cuestión. Al respecto, y en una situación no exenta de hilaridad, se constató que los operadores del centro de información y reclamos del Plan Jefes eran jóvenes que provenían de un instituto de educación de nivel terciario en la especialidad de locución. El funcionario que oficiaba de coordinador del centro destacaba como altamente positiva esta formación, pues consideraba una competencia crucial para la tarea la posesión de una dicción cristalina.

Sin embargo, fácilmente se apreciaba la bajísima motivación que mostraban los operadores. Más allá de practicar una vocalización adecuada, encontraban totalmente ajena la problemática social que el programa venía a atender y carecían de las herramientas conceptuales y de la predisposición de ánimo requeridas para atender telefónicamente a gente humilde, con dificultad para expresarse, que solía introducir su desaventajada situación personal y familiar entre las argumentaciones del reclamo y que, obviamente, encontraban escaso eco en los operadores.

En busca de experiencia, también se visitaron los centros de atención telefónica de una organización de defensa de usuarios y consumidores y una agencia pública del gobierno de la ciudad de Buenos Aires, que también cumplía la función de defensa del consumidor. Todas estas observaciones descubrieron a ojos de los responsables del Monitor, lo adecuado de la herramienta para proporcionar a la población un canal de acceso a la información, para mensurar la calidad y cantidad de que disponía al momento de comunicarse, así como la importancia crucial que adquirían estas referencias en manos de

quienes eran los sujetos de la ayuda social pues, sin ellas, era imposible que actuara en pos de la exigibilidad de los derechos que le otorgaban los programas sociales.

No obstante, se habían inventariado cuidadosamente los problemas a sortear para su consecución exitosa. Emergía así ante los responsables del Monitor el desolador interrogante respecto a cómo resolverlos adecuadamente, habida cuenta del poco tiempo y de los escasos recursos económicos disponibles.

La estrategia adoptada

No había ni tiempo ni recursos para atender en forma simultánea llamados provenientes de todo el país, así que el responsable del sistema de reclamos del Monitor adoptó algunas decisiones claves. Se iría habilitando el servicio en forma paulatina en las distintas provincias, con un cronograma que permitiera cubrir todo el territorio recién al final de los cuatro meses que duraría esta etapa del trabajo. Por lo tanto, había que descartar la difusión del dispositivo a través de medios de comunicación de alcance nacional y canalizarla a través de medios cuya cobertura fuera local, de manera de privilegiar el acceso en una determinada semana a algunas provincias.

Se sabía que estos procedimientos de atención de reclamos eran altamente dependientes de la magnitud que adquiría su difusión. La gente suele utilizarlos inmediatamente después de escuchar o leer de su existencia, y de no mediar una nueva difusión, tiende a olvidarlos y a no hacer llamados. Entonces había que ser generoso en la comunicación cuando se inauguraba en cada región y luego dejar que la información "rebotara" hasta agotarse, sin realimentarla. Eso permitiría que cuando se estuviera difundiendo en nuevas provincias, el flujo fuerte de llamados en las provincias anteriores fuera bajo o inexistente, desocupando las líneas para nuevas localidades.

No obstante, se eligió una ciudad, Bahía Blanca, en el sur de la provincia de Buenos Aires, en donde se experimentó realimentando en forma constante, la difusión de la opción de atención de reclamos, a efectos de estudiar el impacto que se podía lograr en todo el país si el dispositivo se sostenía en el tiempo.

La construcción de alianzas estratégicas: academia y medios

Luego del relevamiento sobre los sistemas de quejas existentes, surgieron, nítidamente, algunos puntos críticos que debieron ser abordados por la gerencia de la iniciativa para garantizar la eficacia de la operación. Por un lado, hacía falta contar con personal capacitado en la temática social, con vocación para escuchar y comprender a la población más humilde que utilizaría el sistema de reclamos. Además, debía ser idóneo para analizar lo datos emergentes de las comunicaciones y convertirlos en información sensible para dar cuenta de lo que estaba sucediendo.

Por el otro, los pocos recursos de dinero con que se disponía, unos siete u ocho mil dólares debían ser invertidos en el equipamiento de comunicaciones necesario. Contratación de las líneas telefónicas, pago de las comunicaciones que se generaban debido a que las llamadas serían gratuitas para quien se comunicara, algunos teléfonos, algunas computadoras de

ocasión, el montaje de la red para las computadoras, el diseño y el alojamiento de la página web.

En este marco, la inversión requerida en infraestructura dejaba exhaustas las cuentas para la contratación de los operadores que debían atender los llamados en el centro de contactos, ocho horas al día, de lunes a viernes, durante cuatro meses. A la luz de estas consideraciones, el responsable del sistema de reclamos y denuncias decidió impulsar una estrategia que, si bien, no exenta de riesgos, parecía poder dar respuesta simultánea a estos desafíos. Se invitaría a colaborar voluntariamente a estudiantes universitarios de carreras afines a la temática social. La convocatoria apelaría a quienes sintieran una vocación cívica y desearan donar horas de trabajo para relevar los problemas que afrontaba la población en situación de pobreza, en el seno de una iniciativa impulsada por un conjunto reconocido de organizaciones sin fines de lucro. Así, la tarea para la que se convocaba prometía a quienes se involucraran conjugar compromiso ciudadano y práctica laboral en un campo de acción profundamente vinculado a sus inquietudes profesionales. A sabiendas de que se trataba de estudiantes de familias provenientes de clases medias bajas o bajas, se les facilitó un reconocimiento por gastos –dólar y medio, aproximadamente, por cada vez que concurrían a los turnos de trabajo de cuatro horas– que les permitía solventar el traslado en medios de transporte público hasta las oficinas y los costos de un refrigerio por demás austero.

La afluencia de voluntarios

La apuesta dio resultados positivos En poco menos de un mes se reclutó un amplio número de voluntarios provenientes de la carrera de trabajo social de una universidad privada pionera en la especialidad –la Universidad del Museo Social– a los que se sumó un establecimiento educativo de nivel secundario con orientación social, que buscaba involucrar a sus alumnos del último año, en actividades de tipo laboral de corto alcance, como forma de promover su inclusión en el mundo del trabajo. Luego se sumaron voluntarios de la carrera de trabajo social de la Universidad del Salvador y de diversas carreras de la Universidad Torcuato Di Tella. La nutrida respuesta a la convocatoria permitió conformar varios grupos que se fueron turnando en ciclos de cuatro horas, dos o tres días a la semana, con lo cual el aporte de horas de trabajo semanales de cada estudiante quedaba en dimensiones acordes a una dedicación voluntaria.

En los días previos a la puesta en marcha del sistema de reclamos y denuncias, y mientras se desarrollaban febrilmente las tareas de adecuación física, de unas oficinas prestadas desinteresadamente por un grupo de profesionales, que miraban con simpatía la experiencia, se llevó a cabo una actividad de capacitación para los voluntarios reclutados. En esta actividad formativa se trabajó en torno a la naturaleza de los planes sociales, destinados a la gente que llamaría al centro de contactos. Los principales problemas que el Monitor ya había detectado, en los relevamientos en campo de tipo cualitativo, que permitían suponer cuáles serían las principales quejas que brotarían por las líneas telefónicas, y una primera instrucción respecto a los formularios que se utilizarían para registrar la información, tanto en una primera versión en papel, como su posterior carga a una base de datos en formato electrónico para su procesamiento.

Quedaba sin resolver un aspecto clave.¿Cómo dotarse de los recursos humanos para “hacer prensa” sobre medios de comunicación locales, distantes y desconocidos, a efectos de hacer

pública la nueva instancia del Monitor? Pero la solución estaba al alcance de la mano. La misma unidad académica que había promovido la participación de los voluntarios de la carrera social fue tentada para replicar el llamamiento a quienes cursaban la carrera de periodismo. Muy pronto, seis estudiantes avanzados de esa disciplina tomaron a su cargo las distintas provincias en las que se difundiría la noticia y comenzaron un proceso de detección y contacto con los medios y periodistas locales que luego continuaron durante toda la experiencia.

Aparece la voz de los ciudadanos

El sistema se puso en marcha el 19 de agosto de 2003 y dejó de recibir llamadas apenas en la penúltima semana de ese mismo año. Durante esos cuatro meses recibió unas 1.400 inconformidades, de las cuales un 87% correspondían al Plan Jefes, un 6% al programa Familias, 1% a las operatorias de los programas de becas y de comedores comunitarios y un 5% refería a programas implementados por las distintas jurisdicciones, que no eran objeto de monitoreo. La cantidad de llamados recibidos, así como la distribución de estos entre las distintas provincias y localidades, estuvo en relación directa con el tipo y grado de difusión alcanzado sobre su existencia en cada jurisdicción, así como por el contexto político social existente en ella. Se abarcaron 22 de las 24 jurisdicciones de nivel provincial que componen el país, y los llamados provinieron de 207 jurisdicciones de nivel municipal[20].

Las personas que se comunicaron al centro de contactos del Proyecto tuvieron conocimiento de la existencia del número telefónico gratuito a través de la difusión que le otorgaron los medios de comunicación regionales. En forma minoritaria, algunos dijeron haberse enterado por medio de las instituciones públicas en las que realizaron un reclamo: ministerio de Trabajo, agencias de la seguridad social, entre otros. También existió la difusión "boca a boca" entre la propia población.

En el caso de la multitudinaria provincia de Buenos Aires, se excluyó el trabajo en el área metropolitana de Buenos Aires y se tuvo la experiencia de trabajar en profundidad la difusión del sistema en una ciudad mediana que dispusiera de importantes medios de comunicación locales. Para ello se seleccionó la ciudad de Bahía Blanca. El éxito alcanzado se reflejó en que los llamados de ese distrito y localidades vecinas representaron casi el 50% del total de llamados de la provincia. Estos números permitieron, al proyectarlos al conjunto del país, sostener la hipótesis de que si se hubiera trabajado la difusión con la misma intensidad, sólo en el conjunto de la provincia de Buenos Aires, la capacidad del dispositivo de recepción y procesamiento hubiera debido multiplicarse varias veces.

Las llamadas eran recibidas, registradas y catalogadas. Luego se hacían distintos tipos de informes. A partir del momento en que comenzó a funcionar el sistema de Reclamos y Denuncias, semanalmente llegaba a las casillas de e-mail de los responsables de los bancos un reporte que consistía en un breve resumen, que catalogaba las principales

[20] Para conocer con más detalle la metodología utilizada, véase anexo II, cuadro Nº 11: Principales instancias que conformaron el sistema de Reclamos y Denuncias.

disconformidades manifestadas por los beneficiarios y la población en general. Este iba acompañado con una larga lista cuyos campos expresaban los principales datos de cada una de las situaciones recibidas por el Monitor, discriminadas por programa social y por jurisdicción. La reacción de los Bancos, para sorpresa de todos, fue auspiciosa. Sin embargo, quedaba por resolver el otro desafío del proyecto: ¿cómo hacer para que esa información recogida en el centro de contactos fuera un elemento útil para incidir correctivamente sobre el rumbo de los programas?

Acciones y reacciones

Poco después de la puesta en marcha del sistema, las quejas comenzaron a llegar a los escritorios de los responsables de las unidades ejecutoras de los programas monitoreados. La meta era que, de continuar el proyecto por el plazo previsto de 18 meses, se pudieran efectuar esos traslados cotidianamente. Las quejas provenían de los temas tratados en las conversaciones con quienes llamaban por teléfono. En esas primeras semanas, en que se fueron ajustando y corrigiendo los procesos de trabajo recién estrenados, los datos que se vertían a la base debieron ser editados y completados uno por uno. En un esquema ideal de trabajo, las situaciones particulares debían permitir a las Unidades Ejecutoras una correcta identificación de cada inconformidad registrada y desencadenar acciones correctivas.

Las enmiendas debían impulsarse en dos planos distintos. Uno de índole particular, con respecto a solucionar el problema declarado por la persona que impulsaba la queja; otro de carácter general y preventivo, buscando ver qué procesos de trabajo erróneos estaban llevando a la ocurrencia de esas disconformidades.

El reporte iba acompañado de una nota firmada por el encargado del sistema, a través del cual el Monitor solicitaba al responsable gubernamental, información respecto al tratamiento o curso de acción que se seguiría en la sede administrativa con las quejas trasladadas. Este pedido se fundaba en que se efectuaría un seguimiento del problema, de su solución y, eventualmente, el Monitor comunicaría al beneficiario, cuando este volviera a comunicarse, la suerte seguida por su demanda.

Las primeras reacciones

Al poco tiempo, pudo visualizarse que el monitoreo cívico despertó una actitud de prudente receptividad en algunos responsables de programas; en particular, entre quienes habían constituido sus unidades ejecutoras con un perfil técnico y profesional. Esa impronta distinguía a las operaciones que dependían de carteras ministeriales como Educación o Salud, que en Argentina disfrutan de una vieja conformación burocrático-profesional. Estos ministerios se encontraban apartados de la lógica que concibe las acciones sociales, a la luz de su utilidad para aumentar la base de sustentación de estructuras partidarias de nivel local, como sucede en el caso de las tradicionales áreas de asistencia social.

Este fue el caso, también, de los equipos técnicos constituidos para gestionar programas con financiamiento externo, pero esta vez en el ministerio que administraba la asistencia social. Eran los casos del programa de comedores comunitarios (FOPAR), de

infraestructura de servicios para asentamientos habitacionales deficitarios (PROMEBA[21]), de becas estudiantiles (BECAS NACIONALES), o de subsidio de ingreso condicionados (IDH-FAMILIAS). En dichas áreas, las situaciones trasladadas por el Monitor fueron formalmente aceptadas y luego respondidas con una adecuada explicación respecto al origen del problema y el curso que se había adoptado para su solución.

Hubo muy pocas situaciones inherentes al programa de Comedores Comunitarios, al de Becas Estudiantiles y al de Mejoramiento de Barrios. En todos estos casos, los traslados fueron respondidos adecuadamente por las Unidades Ejecutoras (UE) mediante nota escrita remitida a las oficinas del Monitor. Allí las UE consignaban, por ejemplo, que la autoridad máxima del programa había solicitado a los efectores locales que se abocaran a convocar al beneficiario a fin de solucionarle el problema, o que se había concurrido al comedor comunitario y resultaba que el demandante no era beneficiario de ese programa nacional, pero sí de una iniciativa local análoga, sobre la cual el programa no tenía jurisdicción. Pero no siempre fue así, y es central reparar en la situación que se generó respecto del programa más importante de entre los alcanzados por el monitoreo: el programa Jefas y Jefes de Hogar Desocupados, comúnmente denominado "Jefes".

Las reacciones en el programa Jefes

La reacción percibida en la UE que administraba el cuestionado y largamente mencionado Plan Jefes, sobre el que recaía el grueso de las sospechas públicas, difirió significativamente del patrón anterior. Con esa unidad se hicieron una serie de acercamientos especiales a efectos de buscar imperiosamente un vínculo que le evitara al Monitor social constituirse en una auditoria externa con intenciones hostiles. Se pautaron entrevistas al más alto nivel, se hicieron contactos operativos en el nivel intermedio, se invitó a la realización de una tarea conjunta que permitiera diseñar algunos indicadores sensibles a efectos de relevar información de manera complementaria a la que ya poseía el programa, evitando duplicar esfuerzos y favorecer un intercambio de datos que auguraba mayor utilidad y sentido a la experiencia de monitoreo.

Todo fue en vano. La magnitud de los problemas que existían en la administración del plan era tan basta, como la imposibilidad o falta de vocación para resolverlos. Estas carencias eran mucho más de índole política que técnica. Los responsables de ese programa nunca aceptaron el rol del monitoreo ciudadano, y en las numerosas ocasiones en donde el programa reconocía la necesidad de un control social para evitar abusos, depositaba la responsabilidad en la figura de los Consejos Consultivos locales[22], que salvo honradas excepciones, yacían inermes al estar claramente hegemonizados por los mismos representantes públicos que administraban el plan.

Las solicitudes de información emitidas por el Monitor eran tan formal y fríamente recibidas como respondidas. Esto último se hacía con una más que razonable demora, y la

[21] Una interesante descripción del PROMEBA y de sus aciertos puede leerse en otro estudio de esta serie, realizado por Di Virgilio (S/f)

[22] La naturaleza y constitución de esas instituciones se explicó al inicio del Documento.

calidad de las respuestas iba desde pobre hasta incongruente. Para dar una idea de qué se entendía por una respuesta pobre, considérese, por ejemplo, un caso en donde un ciudadano reclama que, sin mediar notificación de causa, el ministerio de Trabajo dejó de pagarle el subsidio mensual. En su queja la persona agregó que, no obstante el cese del pago, sigue concurriendo al lugar asignado por las autoridades para realizar la contraprestación laboral que exige el programa, mientras espera el resultado de los reclamos que realizó.

Ante esta situación, quienes tenían como función analizar los reclamos y denuncias sobre el programa, respondieron al Monitor que, efectivamente, sus registros les permitieron verificar que esa persona cobraba y que luego fue dada de baja, porque su nombre no fue incluido por las autoridades locales en un procedimiento de reempadronamiento que se les solicitó, y que como en el nivel administrativo nacional no tenían el domicilio del reclamante en la base de datos, no pudieron hacer nada y archivaron la queja[23]. No hubo ningún traslado a las autoridades locales, ninguna búsqueda entre los registros de reclamos en trámite, ninguna consulta al padrón electoral para ver cuál era el domicilio declarado por el ciudadano, simplemente se archivó.

Otra situación paradigmática, pero esta vez, que denota la arbitrariedad que tenía el procedimiento de otorgamiento de los beneficios y la falta de acción para acotar esa arbitrariedad. Alguien reclamó que, a pesar de haberse inscrito oportunamente, en el mes de febrero del año 2002, un año y medio después continuaba sin aparecer en los registros. Después de efectuar múltiples reclamos sin obtener respuestas, consecuentemente, no cobró el beneficio. La respuesta de los responsables del programa al Monitor ante esa situación fue que se comunicaron por teléfono con el reclamante, que le informaron que la inscripción se encontraba suspendida desde el 17 de mayo de 2002 (sic), y que su ingreso al cobro del beneficio no fue posible porque sus datos no figuraban en el sistema de registro de beneficiarios (sic). Por último, se informó al Monitor que esa situación trasladada, fue archivada, o sea, que ahí terminó el asunto.

Al traducir esta típica argumentación administrativa, aquello que la instancia gubernamental responsable dijo, fue, que más allá de que la persona se hubiera inscrito correctamente, la Unidad Ejecutora no tenía sus datos y que por eso no podía cobrar, y que no era posible revertir esa exclusión, porque el ingreso de nuevos beneficiaros estaba formalmente cerrado. Si el ministerio Nacional no había recibido los datos de la persona, que debían llegar de manos del municipio antes del 17 de mayo –o sea, de una instancia de gobierno que, cabe aclarar, actuaba por delegación de facultades que la ley depositaba en manos de las autoridades nacionales del programa– no iban a solicitarle ahora, cuando tomaban conocimiento de la situación, que les diera una explicación sobre los motivos por los cuales alguien que tenía derecho a percibir el beneficio, y que realizó los trámites correspondientes ante las autoridades locales, había sido excluido.

Pero repárese en que, allende la calidad de las respuestas otorgadas al Monitor, estas existían y podía notarse una más rápida devolución de los descargos.

---

[23] Esta situación y las que se comentan a continuación fueron seleccionadas y extraídas de los informes trasladados por la Unidad Ejecutora del Plan Jefes al Monitor.

El recurso de la difusión pública

En cierta ocasión se emitió un comunicado de prensa a los medios, de una de las ciudades en las que se desarrolló la iniciativa. En él se describía la cantidad de quejas, relativas al Plan Jefes, que se había recibido en esa localidad. Más adelante el comunicado daba cuenta de que el Monitor también hacía el seguimiento y recibía quejas inherentes a los otros programas sociales, y se los mencionaba. Un periodista hizo una nota en un medio de prensa escrito basándose en el comunicado, e interpretó que las quejas correspondían al conjunto de los programas.

Al otro día, el responsable de la UE de uno de los programas sociales aludidos por error, como objeto de reclamos, con justa razón, comenzó una persistente serie de llamados ofuscados a las oficinas del Sistema de Reclamos y Denuncias para solicitar aclaraciones personales, pero sobre todo, para que el Monitor garantizara que el error en la mención a su programa social sería rectificado por los medios de comunicación. Este hecho permite al lector vislumbrar las líneas fundamentales de la estrategia de demanda de rendición de cuentas desarrollada. La forma en que operaba el dispositivo de recepción de quejas del Monitor, en realidad, requería establecer una ida y vuelta con los beneficiarios y la población en general, y en ese canal de doble vía había un intermediario, la prensa.

El Monitor difundía, en lo que era el comienzo del proceso, la existencia de su sistema de reclamos y denuncias. La noticia relativa a que la gente tenía ahora la posibilidad de hacer oír su reclamo por alguna otra vía, distinta de las exploradas sin suerte por los damnificados, despertaba gran interés en los periodistas locales, receptores ellos mismos de las denuncias públicas que efectuaba la gente ante la prensa. Todo ello era suficiente para que los comunicados de prensa emitidos llegaran rápidamente a las páginas de los diarios regionales, de donde era levantado por las emisoras radiales, y llegaba así a sus destinatarios. Esto hacía que sonaran sin parar los teléfonos del Monitor en las horas y días en que la noticia rebotaba en los diarios y en la radio. Sin embargo, pasados unos días de la emisión de la noticia, el flujo de llamados se reducía significativamente pues la gente respondía muy directamente al escuchar la referencia. Lo que hacía necesario volver a circular el comunicado entre la prensa con alguna frecuencia. Pero no podía hacerse replicando el contenido volcado en el primer mensaje, en donde se informaba de la existencia del número telefónico, pues el interés de los periodistas disminuía ante la falta de novedad en el tema y no lo reproducían.

Por lo tanto, lo que se empezó a hacer en el centro de contactos para mantener viva la llama del interés de los periodistas locales fue sistematizar rápidamente las quejas que venían de un municipio o provincia, y se "devolvía" a los medios la cantidad de llamados que se había recibido y los contenidos de las quejas. Este tipo de información hacía muy interesante periodísticamente el material[24]. Así, de la mano de los resultados que arrojaban los primeros llamados recibidos de la localidad, los comunicados que buscaban recordar la existencia de la línea telefónica de quejas, lograban su cometido de volver a suscitar el interés de los medios de comunicación masiva locales.

[24] Para conocer el formato que tomaba la difusión de la información relevada, véase anexo II, cuadro Nº 12: Ejemplo de comunicado de prensa.

Pero esos comunicados también informaban que las quejas habían sido trasladadas a las autoridades del plan y que se estaba esperando una respuesta de las mismas. Como esta al principio no llegaba, los medios empezaron a reflejar lo que de hecho venía pasando hacía tiempo, que no había capacidad en los responsables públicos para dar respuesta a las quejas y denuncias de la población, en un clima de suma desconfianza como el existente en aquellos días. La falta de respuesta era sinónimo de ocultación y por lo tanto, recrudecía la mirada crítica de la población sobre la administración de gobierno.

Lecciones aprendidas

La iniciativa de monitoreo, tal como se ha descrito en las páginas anteriores, recorre un trayecto bastante apartado del bosquejo delineado en su concepción inicial y de la suerte que sus apoyos institucionales hacían prever. Es necesario, entonces, identificar los obstáculos que, a modo de hipótesis, otorguen sentido su extraño rumbo. Para ello, en las páginas siguientes se volverá sobre algunos episodios, en busca de claves que ayuden a su discernimiento. No obstante, primero se reparará en los factores que dieron origen a aquellos hallazgos que podrían asentarse en la columna de los éxitos de la experiencia.

Factores que coadyuvaron al éxito de la estrategia

La reacción positiva en los Bancos

¿Por qué razón el producto que generaba el sistema de reclamos y denuncias implementado por el Monitor, rudimentario y sin mayores pretensiones, logró despertar el interés de los responsables de los organismos multilaterales que patrocinaban el monitoreo ciudadano? ¿Por qué razón era valiosa esta información cuando ya se contaba con el antecedente del amplio estudio de campo basado en metodologías cualitativas, que señalaba y explicaba en profundidad los problemas que estaba afrontando la implementación de los programas sociales? No pudieron encontrarse definiciones claras al respecto por parte de los usuarios, pero hay indicios suficientes como para arriesgar una hipótesis explicativa. Dos son los elementos que concurren a fundarla.

Por un lado, se recogen los desarrollos conceptuales en torno a las especificidades que distinguen las particularidades del monitoreo de las de la evaluación, aportadas por Mokate (2005). Siguiendo a esta autora, se postula que aquello que se espera de una operación de monitoreo en general, es un acompañamiento continuo y rutinario, medianamente estandarizado, sin mucho análisis, llevado a cabo con métodos sencillos y de naturaleza cuantitativa. Sin embargo, ese tipo de datos, propios de un monitoreo, proveen insumos para encarar evaluaciones más ambiciosas, que buscan obtener una dilucidación de las dinámicas que se hallan detrás de las prácticas, y que indagan sobre el contexto, la coyuntura y los desempeños.

Si se estuviera de acuerdo con esta diferenciación y fuera cierto que la expectativa sostenida por los patrocinadores del proyecto de acompañamiento cívico, era tributaria del concepto de monitoreo explicitado, sin duda aquel interés comenzaba a satisfacerse más con un tipo de insumo como el que venía a generar el sistema de quejas. También clarifica esto la indiferencia que acompañó al primer informe del Monitor, que claramente vendría a emparentarse con la impronta de las evaluaciones profundas. Por lo tanto, si bien la naturaleza de la información recogida por el sistema de reclamos y denuncias, desde el punto de vista de su riqueza, no salía airoso de una comparación con el informe que lo había precedido en el tiempo, a la postre venía a responder mejor a la función implícitamente asignada a la sociedad civil en el proceso, confinada a medir el cumplimiento de ciertos estándares de procedimiento en la implementación de los programas.

Por otro lado, existía una gran preocupación que el sistema de quejas venía coyunturalmente a mitigar. El año 2003 estuvo jalonado de procesos electorales en los niveles subnacionales y nacional, lo cual hacía recrudecer, tanto la utilización político-partidaria de los fondos sociales, como el impulso de las denuncias públicas de esas prácticas como elementos de la campaña electoral. El monitoreo ciudadano ofrecía ahora a la ciudadanía, un canal alternativo para gestionar sus quejas y, aún sin quererlo, actuaba como un elemento de descompresión social.

Pero el hecho de contar con esas denuncias compiladas de primera mano, daba a los responsables de los organismos multilaterales, un insumo para presionar por cambios, contando con información legítima en la mano, y disponer de ese recurso no era algo despreciable en aquel contexto. Por ejemplo, en el caso del Plan Jefes, el Banco Mundial nunca logró hacer cumplir las condiciones pactadas en el otorgamiento del crédito en lo atinente a un manejo transparente de las asignaciones. Este organismo pronto se dio cuenta de que no encontraba respuestas convincentes de los responsables del ministerio de Trabajo respecto de las muchas irregularidades que se cometían en la administración de los subsidios, con el objeto de facilitar su utilización política. No por casualidad, la comisión conformada por el Ministerio para recabar las quejas en forma directa de los beneficiarios, a través de las líneas telefónicas gratuitas a su call center, tenía alta capacidad para desalentar la radicación de denuncias recurriendo a métodos tan sencillos y eficaces como el de requerir indefectiblemente la identificación del denunciante para tomar los datos del denunciado.

El Banco Mundial pronto se persuadió de que sería imposible resolver con un enfoque preventivo las arbitrariedades en que se incurría. A partir de esa constatación terminó centrando sus esfuerzos para mitigar el daño, en un programa de fortalecimiento del área de gestión de la Fiscalía de la Seguridad Social, integrante del ministerio Público. Ello trasladaba el eje, desde el campo de la prevención mediante ajustes en la implementación del Plan, al terreno de la punición judicial de las irregularidades.

En conclusión, cabe postular que el éxito del sistema de reclamos y denuncias del Monitor, fincó en que arrojaba una información rápida, que eludía la valoración explícita de los hechos, difícilmente cuestionable y fácil de entender, sobre un tema de gran preocupación coyuntural como eran las irregularidades en la asignación y mantenimiento de beneficiarios, que iluminadas por los esplendores de la batalla electoral, atraían la mirada crítica de una sensibilizada opinión pública.

La naturaleza de la estrategia de petición de cuentas diseñada

¿Por qué razón una Unidad Ejecutora como la del Plan Jefes devolvía información al Monitor, como respuesta a los informes de monitoreo? ¿Por qué se exponía la Administración a explicitar lo indefendible de los procedimientos que se utilizaban? ¿Por qué comenzaron a reconocer una instancia de rendición de cuentas que, en los hechos, no habían solicitado, y que les había sido impuesta por la necesidad de obtener fondos en el momento más duro de la crisis?

Una primera posibilidad es pensar que había en los decisores políticos la voluntad de mejorar la operatoria, y que la información acercada por el Monitor era un insumo

destinado a su perfeccionamiento. El problema con este tipo de interpretaciones es que requiere aproximarse al tema con una candidez inhallable en los actores e intereses involucrados.
Otra posibilidad, es que, quien estas líneas recorra vuelva a analizar en los párrafos siguientes cuál es la lógica de funcionamiento del sistema de reclamos y denuncias del Monitor Social, pues allí podrá descubrir el disparador para el inesperado desarrollo de la capacidad de rendición de cuentas de los decisores de aquel Plan social.

La estrategia impulsada por el Monitor a través del sistema de reclamos y denuncias consistía, en definitiva, en incentivar a la Administración a generar respuestas a las quejas, recurriendo a la capacidad de exponer públicamente los resultados de sus relevamientos. Se estaba echando mano, así, ante la falta de mandato legal para peticionar ante la Administración, a una capacidad que integraba otro de los atributos esenciales de un monitoreo ciudadano, la publicidad de sus hallazgos. Atributo que lo definía como tal, y que permitía diferenciar sustantivamente la naturaleza de la iniciativa de otro tipo de acompañamiento, que debiera tributar exclusivamente a la voluntad del monitoreado. De haber sido este último el caso, sólo cabía limitar las intervenciones a entregar la información recogida a las autoridades, dueñas absolutas de ella, junto a las sugerencias de mejoras, sin aspirar a tener incumbencia alguna sobre el destino dispuesto por el contratante a los problemas relevados y a las sugerencias de corrección acercadas.

Aquella situación, descrita en páginas anteriores y ocurrida durante el curso de la experiencia, en donde por error el Monitor Social difundió a través de la prensa problemas en un determinado plan social y la reacción del responsable de la Unidad Ejecutora de esa iniciativa, abona significativamente la hipótesis de la potencia de la rendición pública de cuentas del Monitor, para incidir con la información que surgía de las tareas de observación.

Esa situación hizo emerger ante los responsables del Monitor, con rasgos sumamente precisos, el vigor de lo que se denominará –siguiendo a Peruzzotti y Smulovitz (2002:34), autores que teorizan sobre el tema– estrategias de exposición y denuncia mediática, "señalando y llamando la atención sobre temas problemáticos de un modo con el cual la ciudadanía se puede relacionar", así "La exposición pública de temas y de actos ilegales genera costos reputacionales, que permiten introducir cuestiones hasta ese momento ignoradas en la agenda pública, forzando a las instituciones políticas a atenderlas y a darles algún tipo de respuesta".

He aquí, entonces, de manera explícita y condensada, la hipótesis que sustenta esta parte del estudio. La experiencia de monitoreo cívico habría encontrado un camino para incidir en la implementación de los programas asistenciales y promover así la introducción de mejoras en su gestión, cuando comienza a divulgar la información recogida de los relevamientos. En la particular coyuntura que afrontaba el país, fue alta la capacidad de esa información para llegar a la opinión pública. Recopilaba y sistematizaba las quejas y denuncias, dando "voz" a las inconformidades de los derechohabientes de los programas gubernamentales. Exponía así a una extendida audiencia ciudadana los fallos de gestión, lo cual a ojos de los funcionarios responsables adquiría visos potencialmente peligrosos.

Ello incentivaba, ahora sí, una atención de estos últimos, a las sugerencias elevadas por el Monitor, que no habían corrido mejor suerte cuando se limitaban a la confidencialidad y exclusividad de relaciones bilaterales monitor-monitoreado.

Como se mencionó anteriormente, el proyecto completo de monitoreo se interrumpió apenas ocho meses después de iniciarse, y solo cinco meses después de emitir el primer informe. Es muy breve ese lapso como para prefigurar acabadamente el tipo de impactos que era posible esperar de haber continuado. Sin embargo, si hubo vestigios de ellos, seguramente emergerían de un casi imperceptible cambio en las reglas de juego con las que se movían los actores, ocurrido por la sola existencia de la tarea de observación externa, y no tanto en el paso que debería haber seguido en forma lógica a este, en las mejoras introducidas en la gestión de los programas a partir de los datos de monitoreo acercados.

El aprovechamiento de la oportunidad que ofreció el contexto político

Volviendo a la línea de trabajo basada en el sistema de recepción de quejas, puede avanzarse en alguna hipótesis respecto a que los factores relacionados con el contexto social, político y cultural de cada provincia, y aún más específicamente, de cada localidad, resultaron determinantes a la hora de analizar las particularidades de la información obtenida. Por ejemplo, se han podido observar situaciones locales que se caracterizaban por albergar ciudadanos con una mayor autonomía económica, respecto de los recursos distribuidos por los poderes políticos locales. Estos entramados sociales aparejaban una mayor predisposición de la población a impulsar un reclamo por sus derechos, o a llevar adelante una denuncia sobre personas o instituciones oficiales locales que obstaculizaban el ejercicio de los mismos. Ello se desprende, por ejemplo, del éxito dispar que acompañó la línea telefónica de reclamos en las diversas situaciones locales. Un caso extremo fue la provincia de San Luis y la nula posibilidad de la iniciativa para lograr que la población se comunicara.

Debe repararse en que, muchas veces, se trabajó bajo el signo de sociedades locales en donde no existía la prensa independiente y los medios de comunicación importantes estaban en manos de quienes se encontraban vinculados al poder político local. En estos casos podría haber ocurrido que el aliento o desaliento a la concurrencia ciudadana, dependiera de qué tan abierto y profundo fuera el conflicto de poder en el seno de los agrupamientos políticos con acceso a la distribución de recursos públicos. Esto explicaría que, por ejemplo, mucha de la repercusión que alcanzó el sistema de reclamos telefónicos en una de las provincias, se debió al interés con que lo difundió un importante periódico local, que estaba lejos de ser un medio independiente y regido por las leyes de la prensa moderna y comercial, pues se encontraba en manos de un Diputado Nacional opositor a un Gobernador que manejaba la ayuda social en la provincia, con gran prescindencia de los acólitos de ese Diputado Nacional.

Por el contrario, parece abonarse la hipótesis de que en aquellos lugares en donde existió un acuerdo tácito entre los distintos grupos políticos locales, en torno a cómo se repartían entre ellos los recursos de la ayuda social, y pese a que había fuertes indicios de irregularidades, era difícil encontrar medios importantes que divulgaran el número telefónico del Monitor. La estrategia de difusión de la iniciativa parecía apalancarse, entonces, en las disidencias que emergían de una lucha de intereses, entre jugadores mucho

más poderosos que la coalición de organizaciones de la sociedad civil que impulsaba el Monitor. Ese apoyo insospechado habría sido el que le permitió al Monitor establecer un vínculo directo, con un significativo universo de población al cual era impensable llegar con su mensaje de otro modo.

La convocatoria al trabajo voluntario

¿Tan sencilla era de llevarse a cabo la línea de trabajo apoyada en una "legión voluntaria" de estudiantes universitarios, descrita en "La afluencia de voluntarios"? No tanto, pues debían honrarse algunos postulados de hierro en estos temas. Por un lado, debía existir una alta legitimidad en la tarea a la que se convocaba a colaborar. Dicho de otra forma, la actividad debía ser lo suficientemente creíble, como para suscitar la donación de las horas de trabajo. La naturaleza del Monitor Social, en el contexto de la crisis argentina, parecía ser portadora de estos atributos a los ojos de los jóvenes estudiantes. A su vez, nadie se siente cómodo regalando su tiempo para una tarea que le genere angustia o frustración debido a que, por ejemplo, la índole de las actividades no se adecua a sus competencias profesionales o a la información de que dispone para realizarla. Hubo aquí, entonces, una apropiada capacitación inicial y una atención permanente del responsable del componente y de su asistente, a las inquietudes y necesidades de quienes donaban su tiempo. Además, se detectaron rápidamente los perfiles de los más dotados para ejercer una coordinación y asistencia muy cercana, física y actitudinalmente, sobre cada grupo de estudiantes

Factores que interpusieron obstáculos a la iniciativa

La fijación de una desproporcionada y ambiciosa agenda de trabajo

Surgieron dificultades originadas en una inexplicable proliferación y complicación de las áreas y metodologías de monitoreo establecidas en el pliego de licitación. Sucedió que los términos de referencia a los que debía sujetarse el Monitor, solicitaban en forma expresa que se efectuaran exhaustivos relevamientos de información. Aquí se requería idoneidad en aspectos sociales, administrativos, financieros, comunicacionales, etc.; todos ellos inherentes a la gestión operativa de las políticas públicas de tipo social. Estas sofisticadas competencias no abundaban en las organizaciones de la sociedad civil.

Desde el punto de vista metodológico, surgió así un claro problema de diseño en la operatoria delineada por los organismos internacionales, respecto a qué debía buscar la actividad de monitoreo a cargo de las organizaciones sociales. No existían metas claras en los programas sociales financiados y por lo tanto, no las podía haber en los términos de referencia del monitoreo. Lejos de establecerse una serie de indicadores acotados en su número y extensión, pero estratégicos desde el punto de vista de lo que se buscaba indicar o medir, las pretensiones del trabajo se extendían sobre todas las dimensiones posibles de mensurar25.

[25] Una aproximación muy adecuada para profundizar en los criterios que se deben seguir para constituir monitoreos y evaluaciones eficaces se encontrará en Mokate (2003).

Yendo ahora a un plano más profundo: ¿Cuáles eran los atributos que debían caracterizar un "monitoreo social"? ¿Qué concepción se arraigó en los actores respecto al rol que las organizaciones de la sociedad civil debían asumir en el monitoreo social?

En los organismos internacionales primó una concepción en donde las organizaciones de la sociedad civil, debían desempeñar dos roles bastante diferenciados. Debían realizar operativamente el trabajo de relevamiento de información y luego, utilizarla para, incidir públicamente sobre el rumbo que tomaba la implementación de los programas sociales. Esta concepción fue asumida sin beneficio de inventario por las organizaciones ciudadanas, carentes de criterios propios al respecto. Se confundía así el plano del "principal", quien encargaba el trabajo y velaba por la integridad de una mirada ciudadana sobre el uso de los fondos públicos, con el plano de los "agentes", quienes, partiendo de los conocimientos técnicos y conceptuales adecuados, desarrollarían el rol de observar y registrar. En el primero hubiera sido esperable encontrar organizaciones de la sociedad civil que asumían el papel de vigilancia social sobre las iniciativas de política asistencial; y en el segundo, organizaciones con alta capacidad técnica para evaluar los programas sociales en sus aspectos administrativos y sustantivos. La primera tarea requería que las organizaciones de la sociedad civil desempeñaran un rol de incidencia en la política pública. La literatura especializada suele denominarlo "advocacy", que posee sus propias metodologías y "expertise". Lo que, de por sí, ya implicaba un desafío por demás complejo e inédito para quienes integraban el Monitor Social.

A modo de digresión, considérese la siguiente analogía: existen cientos de institutos de investigaciones, creados por las corporaciones empresarias para escrutar el desenvolvimiento de las variables e incidir en el rumbo de las políticas económicas. Haciendo una equivalencia, la visión que primó en el diseño del Monitor fue como si se concibiera que aquellos estudios de los institutos empresariales solo gozaran de legitimidad si la tarea de estudio científico fuera realizada directamente por los empresarios devenidos en investigadores.

Esta visión "fundamentalista" acerca de cómo debía ser el funcionamiento del Monitor Social llevó a que se creyera que el trabajo debía estar en manos de voluntarios de las organizaciones sociales y por ello el monto de dinero que los Bancos asignaron a la operación, estaba solamente con relación al volumen de los gastos de movilidad y operativos de quienes hicieran las tareas. Sin duda, esta concepción agregó obstáculos de naturaleza operativa a un camino que ya tenía los suficientes para peticionar rendiciones de cuentas sobre una Administración pública carente de hábitos en otorgarlas. La ambiciosa operación requería atender a los viejos principios de simplificación de los objetivos y de división y especialización de las tareas. Pero una natural inexperiencia en el tema veló estas dimensiones, tanto a las instituciones financieras internacionales, como a los mismos responsables de la sociedad civil involucrados.

La triangulación de la relación monitor-monitoreado

El pliego postulaba una relación fluida y de "todos con todos" entre el Monitor Social, las Unidades Ejecutoras de los programas y el grupo de organismos multilaterales contratantes, aunque buscaba dar a este último un rol tutelar, pero prescindente de una relación directa que debía crearse entre monitor y monitoreado. Esto quedaba plasmado claramente en el

mecanismo de traslado de los informes, que se generaba por efecto de los relevamientos. Así, se contemplaba la elevación simultánea de los informes generados por el Monitor a las UE y a las instituciones financieras internacionales. A pesar de ello, ese tipo de relación nunca llegó a plasmarse y los informes fueron, a solicitud de los organismos de fomento, girados por el Monitor, primero a estos últimos para su aprobación y luego los Bancos eran quienes le trasladaban a las Unidades Ejecutoras de sus respectivos programas las inquietudes que surgían de los hallazgos del monitoreo.

Además, a poco de empezar el trabajo, quedó claro que las nuevas autoridades nacionales recién asumidas tomarían una actitud de indiferencia pública ante la experiencia. Estos dos hechos, sumados a que eran los responsables de los Bancos quienes aprobaban los informes, a efectos del pago de los desembolsos para la realización de las tareas, ayudó a que, por acción y omisión, la experiencia estuviera camino a ser asimilada dentro del modelo de las auditorías encargadas tradicionalmente por los Bancos a empresas del rubro.

Problemas de financiamiento

Como se describió anteriormente, existieron demoras significativas entre el momento en que se recibían los informes del monitor, el momento en que se efectuaba la aprobación del informe por los Bancos y la fecha en que finalmente el PNUD desembolsaba la siguiente cuota. En algunos casos, entre el primer evento y el último llegó a haber más de dos meses de plazo. Debe tenerse en cuenta que la índole de las organizaciones de la sociedad civil involucradas, solo permitía que estas se autofinanciaran los gastos en personal, que podían demorarse hasta la llegada del dinero. Por el contrario, los otros gastos de movilidad o insumos para la realización de los trabajos se volvían muy difíciles de obtener a crédito. La falta de recursos de rápida disponibilidad no sólo demoró los trabajos sino que erosionó la legitimidad de la Coordinación General, quien debió acudir a la buena voluntad de las organizaciones involucradas a efectos de cumplimentar los plazos y el nivel de los esfuerzos puestos en la tarea.

Desavenencias internas

También se mencionó que los tropiezos en la tarea, generaron desavenencias y tensiones que desembocaron en conflictos internos en el equipo técnico. ¿Qué factores ejercieron su influencia para que sucediera lo primero y no lo segundo? Cabe mencionar los que aparecen como más evidentes. No había en el equipo técnico una visión a futuro de lo que el monitoreo ciudadano podía llegar a ser y casi nadie vio en ese proyecto un destino común a consolidar. Primaron las visiones estrechas, atadas a la oportunidad de trabajar profesionalmente, y en forma coyuntural, en algo que daba prestigio. Ninguna persona del equipo venía de participar en experiencia alguna de control social sobre políticas públicas. Todos tenían una trayectoria vinculada con trabajos profesionales para distintas agencias del Estado en el tema social. En cuanto la experiencia empezó a ser rechazada implícitamente por el gobierno, el supuesto prestigio de participar en ella empezó a evaporarse. El costo de seguir en el proyecto no se compensaba con la emergencia de signos que permitieran ser optimistas, respecto a la continuidad del apoyo financiero de los Bancos. A su vez, el clima de rechazo abierto en la opinión pública hacia todo aquello que proviniera de la política empezaba a aminorar. La llegada del nuevo gobierno abría un

compás de espera respecto a la necesidad de participar activamente desde la sociedad civil para controlar la política.

Por último, para entender el clima de conflicto interno, es justo decir que la situación que hubo que afrontar al mando del Monitor era, por lejos, incompatible para un perfil típicamente académico, más a gusto en el trabajo solitario propio de un gabinete de estudio, que al frente de las turbulencias inherentes a la gestión de una experiencia de esta índole. Este era el perfil de quien ejercía la Coordinación General del proyecto; este rol, profundamente inadecuado a tal perfil, era el requerido por la situación.
Así, el Coordinador General del proyecto se fue distanciando profundamente de la totalidad de la Comisión Directiva de la Federación, de los tres responsables de los Componentes transversales del proyecto, con los que debía articular diariamente su trabajo, y del responsable del Banco Mundial.

El rol de los organismos internacionales: ¿Cómo ser a la vez parte del problema y de la solución?

Una primera conclusión es que muchos de los avatares que afrontó la iniciativa de monitoreo, se originaron en que sus patrocinadores requerían más de su existencia nominal que real. De allí que los tiempos y la agenda de trabajo que le impusieron se mostraran desproporcionados para las posibilidades efectivas del emprendimiento, pero funcional a los cánones que aquella existencia nominal dictaba. Para dar con algunas evidencias de ello, hay que reparar en las alternativas que rodearon la concepción de la iniciativa, lo que se hará a continuación, en el primer apartado.

Una segunda pista puede provenir de una mayor comprensión de los motivos que llevaron al Banco Mundial a impulsar actividades por fuera del consorcio de los organismos internacionales. Se detallará esto en el segundo apartado.

En tercer lugar, es sumamente reveladora la trama que rodea la reiterada negativa del Banco Mundial ante la solicitud de aprobación del informe relativo al Plan Jefes y el momento en que se destraba la situación. Ello se describirá en la tercera sección.

En cuarto término, la política que adoptaron las tres instituciones en el tema después de finalizada la experiencia, ofrece pistas para comprender el rumbo que adoptaron en vida de esta.

El monitoreo ciudadano como respuesta a la crisis de representación política

El Monitor Social surgió como una respuesta a la situación de descrédito institucional, que arreciaba sobre las iniciativas públicas, y un rastreo de los avatares de su diseño permitió evidenciar esta relación. Las razones al impulso de una medida tan audaz para los estándares de estas instituciones financieras, que hasta el momento no contaban con experiencia considerable en su haber, eran bastante evidentes. Ellas tenían el mandato de hacer algo para prestar ayuda a un país al borde de la cornisa. Era impensable que en ese contexto político y económico se autorizaran nuevos préstamos y desembolsos. El entonces Presidente del BID, Enrique Iglesias, adoptó un rol fundamental como impulsor del apoyo internacional al país en problemas. A sus instancias, los organismos financieros adoptaron

el criterio de que nada les impedía reorientar los préstamos ya otorgados, con vistas a atender la emergencia social, debido a las razones de urgencia y necesidad por las que pasaba el país, y que eran ampliamente conocidas por la comunidad internacional.

Así, se puso en marcha, simultáneamente en Washington y en Buenos Aires, una novedosa operación de "redireccionamiento" del cúmulo de préstamos solicitados por el país en el pasado. Serían fondos que el BM o el BID hubieran otorgado en años anteriores pero que al presente no habían sido utilizados, ya fuera por ineficacia de las autoridades nacionales o porque el cronograma de desembolsos se extendía sustantivamente hacia el futuro. Sin embargo, para los funcionarios que impulsaron este redireccionamiento, no fue sencillo obtener el visto bueno de los respectivos Directorios de los Bancos.

Dos obstáculos aparecieron en ese horizonte de socorro. Por un lado, el nuevo destino previsto para los préstamos se centraba en ayuda social directa, como compra de remedios y alimentos, y este tipo de rubros estaba fuera del rango de conceptos que podían ser financiados por los organismos de crédito internacional. Por otro lado, se afrontaba la situación generada por el fuerte rechazo de la opinión pública nacional e internacional, hacia los elencos políticos argentinos. Las sospechas de corrupción e irresponsabilidad alimentaban diariamente el fuego del repudio callejero masivo que, además, tomaba cuerpo persistentemente en las portadas de los diarios y en las pantallas de los televisores de todo el mundo.

El proceso de aprobación de las operaciones de préstamos de los organismos multilaterales debía afrontar, entonces, un contexto adverso. A la sombra de esa preocupación comenzó a tomar cuerpo la idea de impulsar un sistema de control basado en auditorías sociales, que era un tipo de intervención que venía siendo estudiado y promovido por el Banco Mundial y, ante los ojos de los funcionarios de los Bancos poseía la virtud de otorgar a las medidas de ayuda externa, la credibilidad necesaria que le era negada por las fuertemente cuestionadas autoridades gubernamentales argentinas.

La sociedad civil se erguía así, sacrificadamente, como el actor que vendría a controlar y validar, frente al desprestigio de las instancias de representación política, el volcado de ingentes recursos económicos, en plazos brevísimos, nada menos que a través de las desprestigiadas estructuras de mediación político-partidarias.

Y mientras da comienzo y se desarrolla un largo e intrincado proceso de convocatoria a la sociedad civil para la definición de lo que sería el Monitor Social, este comienza a adquirir una vigorosa vida en los documentos que van y vienen entre Washington y Buenos Aires. Allí se fundamenta la legitimidad del redireccionamiento de los créditos, tanto por el calor que emiten las llamas del descontento social, como por la integridad que emanaría del monitoreo social en ciernes. Los influjos benéficos que irradiaba el Monitor, aún por nacer, habían logrado, además, que en Argentina trabajaran juntas tres importantes instituciones –BM, BID y PNUD– que hasta ese momento venían operando en el país en temas similares, pero con escasas o nulas instancias de articulación y complementación. Por una extraña paradoja, el Monitor Social no había nacido aún, pero sus efectos benefactores ya se hacían sentir.

Consecuentemente, se iba configurando una situación en donde no importaba si el Monitor gobernaba efectivamente el declamado proceso de petición y rendición de cuentas públicas. Más significativo era que reinara virtualmente sobre la difícil relación entre Bancos y Gobierno, facilitando su legitimidad.

El atajo adoptado por el Banco Mundial

¿Cuál era la razón de la intempestiva aparición de la vía rápida que impulsa el Banco Mundial, al margen de sus socios? Pudo verse cómo mediante su apoyo al Plan Jefes, el Banco Mundial decidió co-financiar un programa social que canalizaría cuantiosos fondos de la cooperación internacional, a través de las cuestionadas y poco accesibles estructuras público-partidarias. También se observó que la credibilidad a la operación se fortalecería con la puesta en marcha de una experiencia original de control ciudadano, a través de organizaciones de la sociedad civil. Cabe preguntarse, ahora, por el tipo de resguardos y protecciones que se desplegaron sobre la iniciativa de monitoreo, para que pudiera erguirse en medio de la tormenta y lograr algunos triunfos en tal difícil escenario. Corresponde adelantar que cuesta identificar aquellas prevenciones.

La urgencia acosaba a los responsables locales del Banco Mundial, que tenían a su cargo las negociaciones para el redireccionamiento de los créditos. Debían mostrar rápidamente ante el Directorio del Banco, que el Plan Jefes iba a estar acompañado de una evaluación externa a cargo de la sociedad civil, so pena de no lograr la aprobación de la operación. En esta particular coyuntura, los tiempos requeridos por el proceso de aprobación de los créditos, eran incompatibles con los plazos que requerían las organizaciones de la sociedad civil para afrontar con idoneidad el trabajo. Posteriormente, quienes tuvieron a su cargo roles estelares, en ese momento reconocieron que eran totalmente concientes de este desacople entre los tiempos de uno y otro proceso. No obstante, se presionó para que comenzaran los trabajos de monitoreo porque, sin demasiadas contemplaciones y de manera entendible para el clima del momento, nada era más relevante que la puesta en marcha de la asistencia financiera al país para afrontar la cuestión social.

Los caminos divergentes que tomaron el PNUD, el BM y el BID

Se mencionó anteriormente que el Diálogo Argentino impulsó la iniciativa, fuertemente apoyada por un gobierno débil y luego liderada por la poderosa Iglesia Católica, de instituir como instancia de control social privilegiada a los Consejos Consultivos. A un costado de esa política surgió el Monitor Social, impulsado y financiado por los Bancos Multilaterales, compuesto por un conjunto de organizaciones sociales independientes. Ello hizo que, desde el momento mismo de su origen, el Monitor fuera visto por el Consejo Consultivo Nacional, esto es, por la iglesia y por el gobierno, como un jugador que potencialmente podía competir con la eficacia en el logro de resultados en el control social, a la vez que podía echar mano de una excesiva independencia respecto a los criterios de la política social impulsada con el aval del Consejo.

Ese era el contexto cuando, como se mencionó, el PNUD fue convocado por los responsables del Banco Mundial y del BID para ser la agencia de contratación del Monitor Social. Los Bancos buscaban con su incorporación dotar de mayor legitimidad una operación de la que eran arte y parte. Tenían la obligación de financiar al gobierno en

crisis, a la vez que se obligaban ante la sociedad civil a transparentar el destino que el gobierno daba a esos fondos, a sabiendas de que, más allá de cuál fuera luego el destino de los préstamos, y ya tenían evidencia de que este no iba a ser ejemplar, sería imposible negarse a seguir desembolsándolos. Era allí en donde se necesitaba el PNUD, porque tenía en su haber una experiencia exitosa de control social en el ámbito regional[26], fuertemente emparentada con los rasgos que asumiría el Monitor Social: la iniciativa de evaluación de la calidad de la democracia en Costa Rica.

Sin embargo, como ya se dijo, quien ejercía la máxima responsabilidad por el PNUD en Argentina tenía una marcada afición por la instancia creada en el pico de la crisis gracias a sus oficios –el Diálogo Argentino– y esta apoyaba la instauración de los Consejos Consultivos.

Este cuadro poco favorable se agravó más tarde con la partida de la institución, de la profesional que había comandado la operación de involucramiento del PNUD en el tema del Monitor, con una especial dedicación.

Puede suponerse que el PNUD, se encontraba entonces, en un lugar en donde tenía suficientes razones para no querer estar. Si ello fuera cierto, se explica que la existencia de la inadecuada figura legal de "Consorcio" en el pliego, recién fuera detectada por el organismo al momento de la firma del contrato. También adquiere sentido la poca disposición encontrada en su área de contrataciones, para dar alguna solución al escollo generado por propia omisión. Por último, echa luces sobre las razones por las cuales el PNUD limitó su participación en la iniciativa a los aspectos formales, y los motivos por los cuales durante el transcurso de la experiencia fue imposible sacarlo de ese rol.

Sobre el trasfondo de esta neutralidad del PNUD, otro de los factores que afectaron la unidad del grupo contratante, fue la cambiante situación de los dos socios principales. En una extraña paradoja, el Banco Mundial y el BID fueron transitando caminos inversos durante el transcurso de la experiencia. En los orígenes del proceso puede encontrarse al Banco Mundial como el principal entusiasta en que se estableciera una experiencia de monitoreo social. Contaba en su haber con una trayectoria en el tema que excedía las preocupaciones surgidas al calor de la crisis argentina. Venía trabajando conceptualmente en el tema desde los años noventa, poseía áreas internas especialmente dedicadas a aquello que denominaba "Social Accountability", y había sostenido financieramente iniciativas de capacitación a organizaciones de la sociedad civil en temas de auditoria social. Sin embargo, en el proceso de despliegue de la iniciativa, se fueron conjugando una serie de factores que alejaron, primero su interés en el apoyo y luego lo llevaron abiertamente a poner obstáculos para su continuación.

Sorpresivamente, el BID siguió un camino inverso. Sin experiencia previa en el tema, carente de mayores expectativas respecto a qué esperar de la iniciativa de monitoreo, fue incrementando su interés por la utilidad de la herramienta.

---

[26] Para conocer más detalles de la experiencia de la auditoría ciudadana en Costa Rica, véase sitio web: http://www.estadonacion.or.cr/Calidad02/calidad.html

¿Qué explica ese pasaje del BID? Según reconocería luego uno de los funcionarios más involucrados en el proceso, la tarea lo obligó en lo personal a una mayor exposición a los debates e intercambios que se daban entre los organismos multilaterales sobre el tema. En ellos desempeñaron un rol especial los desarrollos conceptuales y los casos documentados por el Banco Mundial, donde podían visualizarse los resultados alcanzados por organizaciones de la sociedad civil involucradas en acciones de incidencia cívica.

Otro de los factores que llevaron a un mayor interés y compromiso de esta institución, fue que quienes tenían a su cargo la operación del Monitor Social, también poseían responsabilidad sobre las operatorias de crédito para los programas sociales monitoreados. Así, ellos vieron que el tipo de información que les podía proporcionar un acompañamiento de tipo ciudadano, incluía datos que las propias Unidades Ejecutoras de los programas muchas veces no tenían sobre el curso de su gestión. Además, el interés "social" que poseían quienes impulsaron el Monitor, daba a la información recogida una legitimidad frente al ejecutor sin parangón frente a la que provenía de empresas consultoras contratadas a ese efecto. Por último, no era menor la riqueza de análisis que lograba la información recogida por la red de organizaciones de base, cuando echaba mano de su entrada privilegiada a los mundos de sentido de la población beneficiaria.

Pero esta valoración positiva no se desarrolló entre los responsables del Banco Mundial. Una de las explicaciones posibles es que este contaba con un equipo especializado en sociedad civil encargado del tema del Monitor, interesado en el fortalecimiento del sector de ONGs, pero sin potestad real sobre el rumbo que seguían los oficiales de crédito a cargo de los préstamos para los planes sociales monitoreados. La responsabilidad sobre el destino de las operaciones crediticias estaba en manos de oficiales, sobre los cuales nunca llegó a despertarse un verdadero interés en el tema. No veían beneficio alguno en cambiar el método usual de obtener la información sobre lo que estaba pasando con las operaciones de crédito, a través de las consultoras tradicionales. Así que todas las señales emitidas desde esos sectores dejaban entrever que, más allá de la utilización instrumental para obtener la aprobación del Directorio, no debía alentarse su continuación.

¿Qué puede explicar el triunfo de esta última posición institucional en el Banco Mundial, luego de haber sido ese organismo el que más había impulsado la novedosa modalidad de intervención? Nuevamente se puede esbozar una hipótesis de tan difícil comprobación como de fuerte poder explicativo. Tres meses después de iniciadas las acciones de monitoreo asumió un nuevo y débil gobierno nacional. Ello fue la consecuencia del proceso electoral anticipado a que dio lugar la caída del gobierno electo en diciembre de 2001 y del acortamiento del plazo de vigencia del gobierno provisional que lo reemplazó. Las nuevas autoridades políticas continuaron, profundizaron y dieron consistencia a la estrategia de "indiferencia activa" frente al Monitor, ya iniciada por el gobierno provisional. Un dato no menor para ello es que asumieron sin beneficio de inventario, la política seguida respecto a los planes sociales de sus predecesores y mantendrían sin cambios ni rectificaciones sustantivas por los siguientes tres años, el diseño e implementación del cuestionado Plan Jefes. Este sería utilizado como moneda de cambio, en el afán de las nuevas autoridades de buscar activamente el apoyo de las estructuras políticas oficialistas de niveles municipales y provinciales, fuertemente asociadas a los beneficios que el Plan Jefes otorgaba a quienes ejercían prácticas clientelares con sus recursos. Igual política se siguió con los movimientos "piqueteros". La mayoría de estos últimos eran abiertamente cooptados

gracias al mantenimiento y aumento de los subsidios y algunos de ellos, utilizados como fuerza de choque oficialista en distintos conflictos.

Sobre ese trasfondo, ante los primeros hallazgos críticos del Monitor, los responsables de los créditos que el organismo otorgaba para el cuestionado Plan Jefes, comenzaron a expresar públicamente que cualquier continuidad del Monitor debía ser acordada, financiada y contratada por el gobierno argentino, directamente con la sociedad civil. Lo que se había hecho en la emergencia era una excepción en la que había incurrido el Banco Mundial, para poder mostrar al gobierno las potencialidades de la herramienta.

Ese discurso fue sólidamente sostenido a diestra y siniestra, y motivó más de una conversación a puertas cerradas entre los socios patrocinantes, conversaciones en las que, frente a tal postura, los representantes del BID argumentaban, sin suerte, que no había apoyo político en el gobierno para que se diera ese traspaso, y que esperar de él esa actitud, era condenar a muerte la experiencia, luego de todos los esfuerzos que se habían realizado para darla a luz. Se cayó así el apoyo de un actor fundamental cuya responsabilidad era proteger a una experiencia que, al decir de un funcionario que siguió de cerca el proyecto, aún estaba lejos de haber adquirido alas suficientes como para volar por sus propios medios.

La demora en la aprobación

¿Por qué razón se demoró la aprobación del primer informe al Banco Mundial? Como se describió en páginas anteriores, luego de reiteradas presentaciones, ajustes y rechazos, a mediados del año 2003, sin mayores razones aparentes, el informe sobre el monitoreo del Plan Jefes, fue finalmente aprobado por los responsables del Banco Mundial en Argentina.

¿Había razones para que sus responsables locales consideraran que la calidad técnica del trabajo era deficiente, a punto tal de invalidar sus resultados? Cuesta imaginarlas, porque el operativo fue diseñado junto con los responsables del BM; el formulario del relevamiento fue sometido a su aprobación previa, la cual se obtuvo para salir al campo; el criterio de selección de los aglomerados fue acordado con ellos; la metodología de selección de los hogares a entrevistar fue explicitada en forma previa y aprobada por los responsables del Banco Mundial. El resultado era un informe modesto, que describía quiénes eran y qué grado de inadecuación existía entre el perfil de los perceptores del subsidio y los criterios de focalización dispuestos. También se decía qué pensaban y cuáles eran los abusos a los que estaba sometida la población objetivo por el hecho de recibir el subsidio.

¿Se decía algo nuevo o desconocido en el informe? Sin duda que no. ¿Se decía de una forma distinta? Tal vez, porque era información que surgía de una forma de relevamiento respetuosa de las metodologías de investigación social consagradas, y no, como acontecía hasta ese momento, basada en las denuncias de casos individuales que recogía la prensa abundantemente.

¿Hay alguna explicación a este traumático proceso de presentaciones y rechazos del informe, llamado a marcar a fuego el curso del Monitor Social, no solo en su relación con el Banco Mundial, sino en las tensiones y desavenencias que disparó en el seno del equipo técnico que lideraba el trabajo, y de este con las autoridades políticas del Consorcio?

Hay una hipótesis posible, y que tal vez nunca pueda ser probada. Antes se postuló que el origen del apurado encargo del trabajo al Consorcio en el mes de marzo, por parte del Banco Mundial, se originó en la necesidad de poder mostrar ante el Directorio, que la aprobación del crédito de US$500 millones no debía detenerse por falta de garantías respecto al destino de los fondos.

Análogamente, podría sostenerse que la aprobación del informe de lo que estaba sucediendo con el plan social a financiar también debía esperar a que aquella aprobación, que el Monitor con su sola promesa de existencia vino a destrabar, no corriera riesgo de ser obturada luego al momento del desembolso de los fondos por los resultados críticos que este mismo venía a demostrar.

Más allá de la fe que recojan hipótesis afiebradas como la mencionada, lo cierto es que a mediados del año 2003 el Directorio del Banco Mundial aprobó finalmente el apoyo financiero al gobierno argentino para el Plan Jefas y Jefes de Hogar. Apenas unos días después, un modesto informe de Monitoreo Social, crítico acerca de lo que estaba pasando con el plan, obtuvo la demorada aprobación en las oficinas locales del organismo financiero.

Epílogo

El 15 diciembre de 2003 se llevó a cabo una reunión entre representantes del Monitor y los organismos patrocinadores para evaluar el trabajo realizado y definir los pasos a seguir en el futuro. El proyecto finalizaba la primera etapa de trabajo y el pliego contemplaba la opción de una extensión por un año más. Se escucharon las presentaciones del equipo técnico del Monitor respecto del trabajo realizado. También se tuvo acceso a los resultados de una evaluación externa realizada por una consultora contratada por el BID a tal efecto (FORMEZ. 2003). El informe de esta última era auspicioso y señalaba razonables aspectos a corregir a futuro, en el entendimiento de una experiencia que se juzgaba positiva, y que por ello debía ser profundizada y mejorada. Pero hacia el final de la reunión quedó claramente dicho que no habría continuidad inmediata de la experiencia y que los organismos multilaterales debían iniciar una etapa de análisis y estudio de los resultados para luego decidir si se debía continuar o no.

Una diplomática respuesta que auguraba lo que luego sucedió: nunca se retomó el tema. Las posiciones no declaradas de cada institución tras esas palabras fueron, en el caso del PNUD, que se quitaba un peso de encima; la del Banco Mundial, una ratificación de algo que había decidido hace tiempo, no impulsar estas estrategias que generaban resquemores en el gobierno; la del BID, que solidariamente acompañaba a sus socios en el cortejo fúnebre del Monitor, que se disponía a reiniciar el apoyo a las acciones de monitoreo, pero esta vez en soledad.

Y así fue. Tres años después, al momento de escribirse esta historia, el BID continúa apoyando experiencias de monitoreo ciudadano en Argentina sobre el más estratégico programa social que co-financia en el país el Programa Familias[27]. El PNUD evitó cuidadosamente volver a asociarse con el BID en esa operación y el Banco Mundial dejó de hablar del tema.

Sin embargo, en el marco de un endurecimiento de las relaciones entre el Gobierno y el Banco Mundial, hacia finales de noviembre de 2005 se conoció una noticia inédita: que este había frenado la aprobación de nuevos créditos para solventar el Plan Jefas y Jefes de Hogar, por supuestas irregularidades en la implementación del Plan (sic)[28]. En esos mismos días, y luego de dos años de silencio, se realizó una llamada telefónica de las oficinas del Banco en Buenos Aires a quienes protagonizaron el Monitor, para acordar una reunión. El objetivo era platicar sobre la experiencia y "porque les interesaba conocer qué evaluación

---

[27] El Programa Familias es la continuación del que fuera incluido en el monitoreo en el año 2003 como Programa IDH. Durante el año 2005 comenzó a recibir una migración de beneficiarios del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados. Para ver uno de los primeros informes de monitoreo ciudadano posteriores a la etapa del Monitor Social, ir a:

http://www.prociudadaniasocial.org.ar/PostForm.aspx?postId=127

[28] "Está bloqueado porque descubrieron irregularidades en la instrumentación del programa," confirmó a Clarín un alto funcionario del BM que pidió no ser identificado. "De acuerdo al Programa, debía acceder a los fondos gente sin trabajo, pero en la evaluación que hicieron en el Banco pudieron establecer que hubo mucha gente que recibió la plata aunque tenía empleo y otros recibieron fondos para sus hijos cuando no tenían ninguno. Existe la convicción de que hubo clientelismo y favoritismo.", Diario Clarín, 28/11/2005 http://www.clarin.com/diario/2005/11/28/elpais/p-00401.htm

hacían las organizaciones de la sociedad civil de la iniciativa, y en particular, del Sistema de Reclamos y Denuncias que se había implementado en ese momento".

Aquellos lectores que desconfíen de algunas de las hipótesis vertidas en las páginas precedentes pueden atribuir estos acontecimientos de noviembre de 2005 al plano de las casualidades. Aquellos otros dispuestos a considerar las conjeturas del estudio, encontrarán en los últimos sucesos una sólida evidencia al respecto.

Cronología de acontecimientos relevantes

Año 2002	
Diciembre 2001/Enero de 2002	• Debacle económica-institucional. Desestabilización del gobierno. Renuncia del Presidente De la Rúa. Asunción del Gobierno Provisional. • La crisis de representatividad de los elencos gobernantes llega a niveles altísimos. • Se deja de pagar la deuda soberana. Fuerte devaluación de la moneda. Caída del poder adquisitivo de los ingresos de la población. Quiebra generalizada de comercios e industrias.
Febrero-Abril	• Se disparan las tasas de desempleo, pobreza e indigencia. • El Gobierno Provisional recurre a los organismos de crédito multilaterales para obtener una línea de financiamiento para paliar la grave crisis social desatada. • Los Bancos encuentran obstáculos para asistir financieramente al Gobierno Provisional: se instituye como condicionalidad para la aprobación de las líneas de asistencia financiera la conformación de un sistema de monitoreo de los planes sociales con financiamiento externo, a cargo de OSCs.
Abril-Junio	• Consultas a OSCs. por parte del BM-BID y PNUD - Elaboración de criterios para el llamado a licitación para la contratación de un sistema de monitoreo social a cargo de OSCs. • El Gobierno Provisional pone en marcha un ambicioso y masivo plan social denominado "Jefas y Jefes de Hogar Desocupados". • La normativa que da origen al ambicioso plan social incluye la creación de Consejos Consultivos, con amplias atribuciones en la asignación y control en el otorgamiento de los subsidios.
Julio	• Se mantiene un contexto nacional de fuerte impugnación a las autoridades políticas fruto de la crisis de representación. • Llamado a licitación para la contratación de "Consorcio para Monitoreo Social"
Julio-agosto	• Preparación de la propuesta técnica a la licitación • Constitución del grupo de OSCs. aliadas que competirán en la licitación bajo la denominación de "Consorcio Foro del Sector Social".
Agosto-Diciembre	• Los organismos de cooperación multilateral evalúan las propuestas presentadas a la licitación. Conflictos en torno a los criterios de evaluación de las propuestas.
Diciembre	• Comunicación a los Consorcios de los resultados de la Licitación.

Año 2003	
Enero-marzo	• Adjudicación de la licitación al Consorcio "Monitor del Sector Social". • Conflictos en torno a la integración de la Federación Monitor del Sector Social
Marzo	• Contratación directa del Banco Mundial al Foro del Sector Social para evaluar el plan social "Jefas y Jefes de Hogar Desocupados". • Inicio de las tareas de monitoreo con encuestas a beneficiarios del plan Jefes, en tres aglomerados urbanos, en base a lo acordado con entre el MS y el BM.
Abril	• Firma del contrato entre la Federación Monitor del Sector Social y el PNUD para la realización del Sistema de Monitoreo Social contemplado en la licitación. • Conflictos en el MS torno a la conformación de los equipos técnicos. • Inicio de los trabajos de monitoreo según los términos de la propuesta técnica de la licitación.
Mayo-julio	• Asunción del Presidente de la Nación electo. • Inicio del cronograma electoral –elecciones de Gobernador, Intendentes, legisladores provinciales y nacionales– en las distintas provincias del país en donde el Monitor está desarrollando los trabajos de relevamiento de datos. • Obtención de los primeros resultados de los relevamientos de campo. • Desfases entre la naturaleza del trabajo del Monitor y los mecanismos de aprobación de informes y desembolsos de los organismos contratantes. • Carencia de fondos para el desarrollo del trabajo de relevamiento.
Julio-Agosto	• Continúa desarrollándose el cronograma electoral en el país. • Decepción general por los resultados obtenidos en los primeros relevamientos del monitoreo. • Puesta en marcha del Componente "Reclamos y Denuncias" previsto en la propuesta técnica.
Agosto	• Conflictos entre la Federación y los organismos contratantes. • Conflictos al interior de la Federación. • Conflictos en el equipo técnico a cargo del relevamiento.
Agosto-noviembre	• Implementación de las estrategias de comunicación y seguimiento de las quejas del componente "Reclamos y Denuncias". • Obtención de resultados de monitoreo significativos.
Diciembre	• Presentación conjunta –organismos contratantes y Monitor Social– ante las autoridades gubernamentales de los resultados de los trabajos de la etapa experimental del Monitoreo Social. • Desactivación del proyecto ante un impasse de evaluación por parte de los organismos contratantes.

Bibliografía

Agencia Pública Italiana para la Asistencia Técnica de la Administración Pública Local (FORMEZ). 2003. *Evaluación y Seguimiento del Sistema de Monitoreo Social en Argentina*, FORMEZ. Véase presentación con datos del informe en: http://www.undp.org.ar/archivos/A679_Resultados%20FORMEZ%5B1%5D.ppt#1

Auyero, J. 2001. *La política de los pobres. Las prácticas clientelistas del peronismo*. Buenos Aires, Cuadernos Argentinos Manantial.

Barzelay, M. y Cortázar Velarde, J. C. 2004. *Una guía práctica para la elaboración de estudios de caso sobre buenas prácticas en gerencia social*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington DC. Versión en formato digital en sitio web del INDES: http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=15679

Di Virgilio, M. M. (S/F) *¿Existen oportunidades para la creación de valor público durante la implementación de programas sociales? La implementación del PROMEBA en el Conurbano Bonaerense (Argentina, 2002-2003)*, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Versión en formato digital en sitio web del INDES: http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=15678

Isuani, F. J., 2005. *Gestión Intergubernamental de programas sociales. El caso del Componente de Formación del Plan Jefes y Jefas de Hogar en la Provincia de Buenos Aires.* (Estudio de caso Nº 7), Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Versión en formato digital accesible en sitio web del INDES: http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=15681

Mokate, K. M. 2003. *Convirtiendo el "monstruo" en aliado: la evaluación como herramienta de la gerencia social*, Documentos de trabajo del INDES, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Versión en formato digital accesible en sitio web del INDES: http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=6188

----------. 2005. *"Módulo 5: Evaluación en la gerencia para resultados: retroalimentación y aprendizaje"*, en Contenidos del Curso Virtual del INDES, "Gerencia para resultados en el desarrollo: la efectividad en el desarrollo social", Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C.

Moore, M. H. 1998. *Gestión Estratégica y Creación de Valor Público en el Sector Público*. Barcelona, Paidós.

Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. 2002. “Accountability social: la otra cara del control”, en Peruzzotti, E. y Smulovitz, C. (Eds): *Controlando la política. Ciudadanos y medios en las nuevas democracias latinoamericanas*. Buenos Aires, Temas.

Repetto, F., Dal Masetto, F, Vilas, M. (2004) *Plan "Jefes y Jefas de hogar desocupados en Argentina" (2002 - 2003): Un estudio de caso sobre la forma en que la política social se vincula a la emergencia política y socio-económica*, (Estudio de Caso No. 6) Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Banco Interamericano de Desarrollo, Washington D.C. Versión en formato digital accesible en sitio web del INDES: http://indes.iadb.org/verpub.asp?docNum=15682#

ANEXO I: Fuentes de información

Diversas conversaciones sostenidas en situación de trabajo durante el proyecto y luego, mediante entrevistas realizadas con motivo de este estudio:

- Funcionarios de alto rango de la oficina Argentina del Banco Mundial.
- Funcionarios de alto rango de la Representación en Argentina del Banco Interamericano de Desarrollo.
- Funcionarios de alto rango de la oficina del PNUD en Argentina
- María Rosa de Martini, presidenta de la Federación de organizaciones sociales que llevó adelante el Monitor Social.
- Juan Peña, miembro de la Comisión Directiva de la Federación del Monitor Social.
- Osvaldo Elissetche, Coordinador General del equipo técnico del Monitor Social.
- Osvaldo Gagliardo, responsable del Componente de Investigación del Monitor Social.
- Noemí Pitman, responsable técnica para la región metropolitana de Buenos Aires en el equipo técnico del Monitor Social.
- Victor Déttori, responsable técnico para la región patagónica en el equipo técnico del Monitor Social.
- Rubén de Dios, responsable técnico para la región noroeste en el equipo técnico del Monitor Social

Documentos y materiales consultados:

- Pliego de la licitación.
- Propuesta técnica ganadora de la licitación.
- Contrato con el Banco Mundial para la elaboración del monitoreo del Plan Jefas y Jefes de Hogar Desocupados.
- Contrato con el PNUD-BID-BM para la implementación del Sistema de Monitoreo Social.
- Documentación técnica sobre la características de los programas sociales, con financiamiento externo, involucrados en el plan de monitoreo.
- Listas de las organizaciones y personas involucradas, pertenecientes a las organizaciones que integran la Federación.
- Actas de reuniones de Comisión Directiva de la Federación Monitor del Sector Social.
- Informes parciales y finales presentados por el Monitor Social a los organismos contratantes.
- Base de datos con los resultados de los relevamientos.
- Lista con los datos de las personas que integraron los equipos técnicos del Monitor.
- Informe de evaluación externa del Monitor realizado por las organizaciones contratadas por los Bancos.
- Presentaciones de resultados efectuadas a las autoridades nacionales.
- Propuestas de reformulación de la naturaleza del trabajo de monitoreo

ANEXO II: Cuadros

Cuadro Nº 1: Breve contexto y explicación de la crisis

Una década de convertibilidad cambiaria y reformas estructurales tendientes a la apertura de la economía y a la desregulación de las actividades productivas, permitieron un avance sustantivo de los indicadores de desempeño macroeconómicos y una cierta mejora de los indicadores sociales al comienzo del proceso. Esto último, fruto de la estabilidad de precios alcanzada luego de períodos inflacionarios agudos. Hacia el final de la década, el progreso macroeconómico mostraba su incapacidad no solo para mejorar los indicadores sociales sino para evitar agravarlos. Luego del año 1998, se detuvo el crecimiento de la economía, se aceleró el deterioro de la situación social y se agudizó el endeudamiento de las finanzas públicas. En 1999 cambió de signo político el gobierno nacional y el peronismo abandonó –luego se sabrá que por muy poco tiempo– la sede del gobierno nacional. El nuevo gobierno, encabezado por Fernando De la Rúa no logró revertir el estancamiento en que se hallaba la economía, se agravó el déficit fiscal y apenas un par de años después, se llegó al incumplimiento de los compromisos públicos, la caída del gobierno nacional elegido en 1999 –acompañado por un fuerte apoyo popular, tanto en su arribo como en su apurada huida, el abandono del sistema de convertibilidad cambiaria y la consiguiente abrupta devaluación de la moneda. La economía argentina disminuyó al mínimo sus signos vitales durante el año 2002 y lanzó a la pobreza y al desempleo a millones de ciudadanos. A su vez, la fuerte movilización política a la que recurrió el partido de oposición para provocar la debacle del Presidente De la Rúa no abandonó fácilmente las calles, luego de la llegada del gobierno provisional peronista. Además, la flamígera situación social y política comenzó a apaciguarse con un fuerte chorro de subsidios sociales. Éstos fueron distribuidos por las vigorosas redes político-partidarias a nivel de las comunidades con que tradicionalmente contó el partido ahora nuevamente oficialista. La muestra más evidente de la fuerte condicionalidad política que signó la entrega de la ayuda social en el año 2002 fue que, apenas acallado el clamor popular que solicitaba "que se fueran todos", en alusión a los dirigentes políticos que habían llevado durante una década al país al borde del precipicio– las elecciones de comienzos del año 2003, consagraron una ratificación de toda la dirigencia partidaria oficialista de nivel local y regional, y dirimió la candidatura presidencial entre tres líderes del mismo partido que había gobernado durante toda la década de los noventa. Las estructuras partidarias se fortalecieron gracias a que fueron las instancias que, en los hechos, distribuyeron los masivos subsidios comprendidos en los programas sociales. La mayoría de la dirigencia partidaria, poco antes repudiada bajo la luz de la crisis, ratificó en las urnas sus situaciones políticas adquiridas.

Cuadro Nº 2: Programas sociales monitoreados

- **Jefes y Jefas de Hogar Desocupados:** consiste en transferencias monetarias a desempleados con familia a cargo. Depende del ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.
- **Becas de retención escolar**: este programa consiste en la transferencia de becas de $400 a jóvenes argentinos nativos, de 13 a 16 años, que cursan el 8º o 9º año del tercer ciclo de E.G.B, cuyos ingresos familiares no superen los $500 pesos mensuales. Depende del ministerio de Educación.
- **Programa Familias**: consiste en transferencias monetarias de hasta $150 a familias pobres con hijos menores y/o embarazadas que no perciban otros subsidios. Este depende del ministerio de Salud y Desarrollo Social.
- **Programa de Mejoramiento de Barrios (PROMEBA)**: provee asistencia técnica a proyectos de inversión en infraestructura pública, privada (servicios de luz, gas, agua potable, cloacas, etc), equipamiento comunitario, regularización dominial (escrituras), acompañamiento social y ambiental. Se focaliza en regiones con mayor NBI y pobreza por ingreso Este programa depende del ministerio de Desarrollo Social.
- **Remediar**: programa de provisión gratuita de medicamentos esenciales, dependiente del ministerio de Salud.
- **FOPAR** (**Fondo Participativo de Inversión Social**): programa destinado al financiamiento de proyectos de comedores comunitarios que efectúan prestaciones alimentarias en forma directa y gratuita. Dependiente del ministerio de Desarrollo Social, Secretaría de Políticas Sociales.
- **Programa VIGIA:** destinado a reforzar la vigilancia y el control de las enfermedades transmisibles y no transmisibles. Depende del ministerio de Salud.
- **PROMIN (Programa Materno Infantil):** Destinado a la provisión de medicamentos, leche fortificada e insumos para programas de salud reproductiva. Depende del ministerio de Salud.
- **PRODYMES II**: consiste en la provisión de un kit de útiles a escuelas de todo el país, con base en las características sociales de su población de alumnos. El programa depende del ministerio de Educación.

Cuadro Nº 3: Organizaciones integrantes del consorcio

REGIÓN	ORGANIZACIÓN	SEDE
Área Metropolitana de Buenos Aires	CLUB DE LEONES	Ciudad Buenos Aires
	ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JÓVENES - Sede Central	Ciudad Buenos Aires
	Foro del Sector Social	Ciudad Buenos Aires
	CO.VE.RA. NACIONAL	Ciudad Buenos Aires
	FIDES	San Martín, PBA
	LEGIÓN DE LA BUENA VOLUNTAD	Ciudad Buenos Aires
	FUNDACIÓN CREAR VALE LA PENA	San Isidro, PBA
	FUNDACIÓN EL OTRO	San Isidro, PBA
	FUNDACIÓN JUDAICA	Ciudad Buenos Aires
	FACULTAD LATINOAMERICANA DE CIENCIAS. SOCIALES	Ciudad Buenos Aires
	CONSUMIDORES ARGENTINOS	Ciudad Buenos Aires
	CONVENCIÓN EVANGÉLICA BAUTISTA - Sede Central	Ciudad Buenos Aires
	ASOC. CIVIL ESTUDIOS Y PROYECTOS - Sede Central	Ciudad Buenos Aires
	CIPPEC - Sede Central	Ciudad Buenos Aires
	UNION DE USUARIOS Y CONSUMIDORES	Ciudad Buenos Aires
CENTRO	ASOC. CIVIL NAVIDAD	Córdoba
	FUNDACIÓN LÍNEA VERDE	Santa Fe
	FUNDACIÓN CAMINO	Rosario
	TAGUA	Córdoba
	FUNDACIÓN PREVENIR	Córdoba
	CO.VE.RA LA PAMPA	Santa Rosa
	FUNDACIÓN IDEAS	Córdoba
	FEDERACIÓN DE A. VECINALES DE GRAL. PUEYRREDON	Mar del Plata
	CONFEDERACIÓN EVANGÉLICA BAUTISTA -Sede Córdoba	Córdoba
	ASOCIACIÓN CRISTIANA DE JÓVENES - Sede Córdoba	Córdoba
CUYO	FUNDACIÓN LÍNEA VERDE	Godoy Cruz-Mendoza
	CIPPEC - Sede San Luis	San Luis
	CO.VE.RA. Mendoza	Mendoza
	FUNDACIÓN SAN JUAN	San Juan
	CO.VE.R.A - Justo Daract, San Luis	San Luis
	FEDES	San Luis

Cuadro Nº 4: Convocatoria a aspirantes

Monitor Social de Programas Sociales

Llamado a concurso de aspirantes al

Programa de Prácticas Formativas para Agentes del Monitor Social

El Monitor Social es el conjunto de actividades de observación y seguimiento de la ejecución de Programas Sociales que llevan a cabo el conjunto de organizaciones de la sociedad civil convocantes, detallado al pie. Este proyecto se encuentra apoyado por el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, el Banco Interamericano de Desarrollo y el Banco Mundial.

A través del Monitor Social se buscará generar información acerca del funcionamiento de las distintas operatorias asistenciales, tanto desde el punto de vista de quienes tienen el derecho de recibirlo, como de quienes tienen a su cargo la implementación. Además, mediante la difusión de la información recogida se dará impulso a una serie de acciones tendientes a la promoción de derechos ciudadanos y a su exigibilidad en lo atinente a los servicios sociales.

El ***Programa de Prácticas Formativas para Agentes del Monitor Social*** forma parte de una política de **desarrollo de recursos humanos** y de competencias profesionales y organizacionales destinadas a brindar sustentabilidad y a consolidar entre las organizaciones de la sociedad civil las prácticas de **observación y evaluación ciudadana** sobre los diseños, **implementación y evaluación de políticas públicas** destinadas a paliar la emergencia social.

Perfil requerido del aspirante a agente del Monitor Social: formación terciaria o superior; fuerte vocación y experiencia comprobable en actividades de promoción y desarrollo social comunitario; interés de integrarse al trabajo voluntario en el campo de las organizaciones de la sociedad civil, en tareas de Observación Ciudadana sobre Políticas Sociales Gubernamentales.

Jurado: los candidatos serán evaluados y seleccionados por un jurado conformado por miembros del Equipo Técnico del Monitor Social.

Cupo disponible: durante esta primera etapa, se incorporarán al programa hasta 60 aspirantes, respetando un cupo de 10 candidatos por región.

Presentación de la Solicitud: cada aspirante deberá presentar su solicitud por correo electrónico, en forma simultánea, ante alguna organización integrante del Monitor que cuente con sede en su zona de residencia o cercana a la misma, con copia al Responsable Técnico Regional correspondiente y con copia al Coordinador General del Monitor. En los casos donde no exista una organización integrante del Monitor en la ciudad de residencia del aspirante deberá presentar su solicitud en forma directa, por correo electrónico únicamente, ante el Responsable Técnico Regional y el Coordinador General del Monitor Social.

Apertura del "Registro Permanente de Aspirantes" a incorporarse al Programa de Entrenamiento para Agentes del Monitor Social: la Coordinación General pondrá en marcha un registro de aspirantes de alcance nacional, a los fines de receptar las postulaciones de todos aquellos interesados que no puedan ingresar al programa en esta etapa o que no cuenten en su ciudad o distrito de residencia con alguna organización integrante del consorcio.

Duración del Programa: mayo/2003 – septiembre/2003

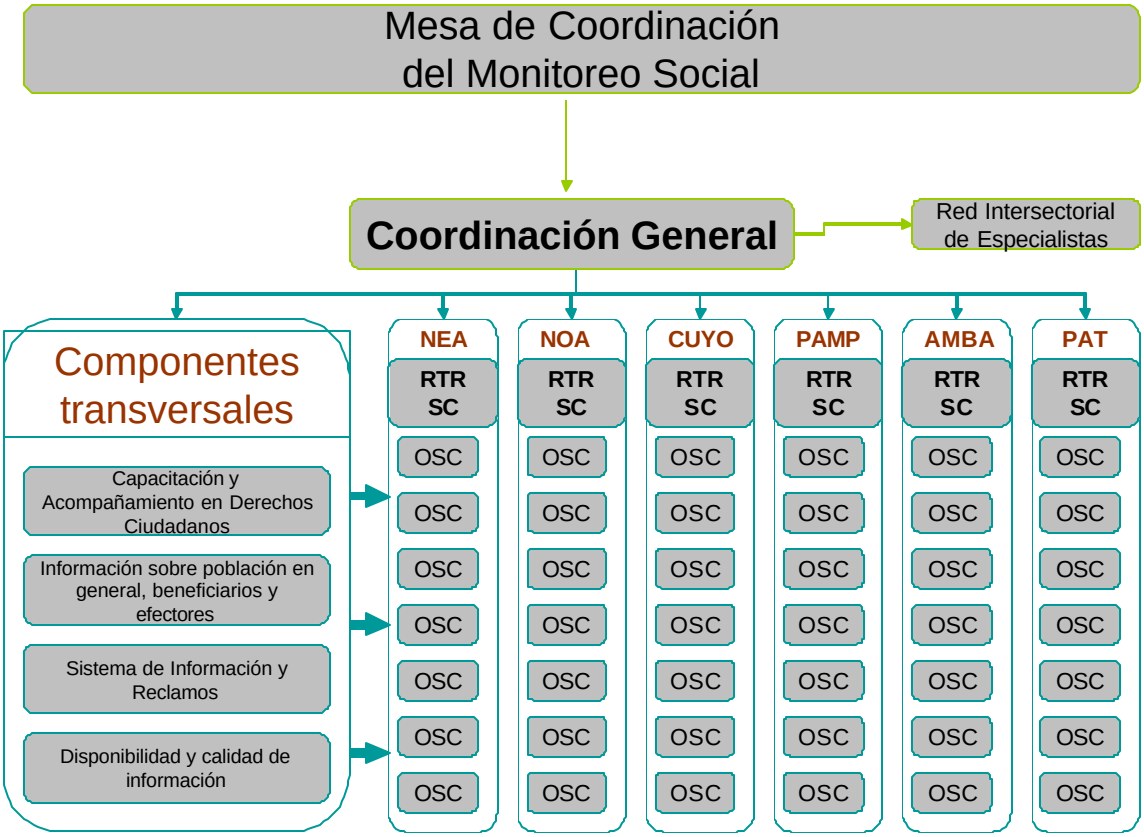
Dedicación requerida: la formación del agente del Monitor Social requerirá del mismo una dedicación parcial, de aproximadamente 20 horas de semanales.

Actividades formativas a cumplir durante el programa: se ejercitará en el diseño de actividades de relevamiento de información social en sus regiones, a partir del análisis y discusión de los modelos conceptuales y metodológicos elaborados por los equipos técnicos del Monitor. Desarrollará competencias para implementar y evaluar los diseños de herramientas de indagación social con que cuenta por el Monitor en la temática e implementará los relevamientos de información sobre beneficiarios y efectores en la etapa experimental que se iniciará en los próximos meses. Mediante la discusión de experiencias nacionales e internacionales en la materia, diseñará, implementará y evaluará en campo la pertinencia de acciones de promoción de derechos de acceso y calidad de la prestación entre los beneficiarios y potenciales beneficiarios. Recibirá capacitación y asistencia técnica para el diseño y puesta en marcha de actividades de orientación, información y atención de reclamos y denuncias de beneficiarios y potenciales beneficiarios desde las organizaciones de la sociedad civil involucradas.

Regiones: AMBA:…, PAMPEANA..., NEA...., NOA..., CUYO..., PATAGONIA...,

Organizaciones Consorcistas: ...

Cuadro Nº 5: Organigrama del Monitor Social



[Volver al texto principal]

Cuadro Nº 6: Extracto del informe de monitoreo correspondiente al programa social "Familias"

Observaciones relacionadas con la disponibilidad de información

- Los beneficiarios desconocen características básicas de la operatoria.
- Declaran que el plan les llegó en forma repentina y misteriosa, sin información previa.
- Existe gran incertidumbre entre quienes han quedado dentro del plan porque desconocen las razones por las cuales personas en situación similar han sido rechazadas.
- En el marco de un reclamo generalizado por falta de información, se destaca el desconocimiento respecto a dónde recurrir para informarse y efectuar reclamos.

Observaciones relacionadas con la focalización

- Algunos efectores manifiestan no haber contado con pautas para determinar la correspondencia o no de un potencial beneficiario.
- En el cruce de información que realizaron algunos municipios, se detectaron órdenes de pago a supuestos beneficiarios que eran empleados de municipios, del ministerio de Educación, del Poder Judicial, empleados nacionales y provinciales, y también personas que eran beneficiarias del plan Jefes y Jefas de Hogar.

- En función de los indicadores usados en el primer relevamiento (ICV), ameritaría una clasificación posterior para determinar con precisión cuáles son los beneficiarios.
- Entre el momento en que se realizó el censo del SISFAM para la selección de las familias beneficiarias del Programa y la fecha de concreción del beneficio transcurrió demasiado tiempo. Debido a ello, la situación de muchas de esas familias había variado: por ejemplo, algunas personas consiguieron trabajo.
- En algunas jurisdicciones se han recogido quejas respecto a que los beneficiarios empadronados en la segunda inscripción no tienen aún fecha de cobro, que su documentación no fue cruzada por SIEMPRO y SISFAM, ni se les han realizado las encuestas domiciliarias para verificar si se encuadran en el perfil establecido de destinatario.

Observaciones relacionadas con la forma en que se otorga el beneficio

- El pago trimestral es visto en forma negativa por los beneficiarios.
- Genera incertidumbre el desconocimiento o imprevisibilidad de la fecha de cobro.
- Hubo casos en los cuales los beneficiarios comentaban que las órdenes de pago fueron distribuidas en las localidades con 48 hs. de antelación a su vencimiento, y que por ese motivo, algunos no tuvieron tiempo de cobrar y se les vencieron.
- Existen casos de gran desorganización en la entrega de las órdenes de pago a los beneficiarios.
- Los beneficiarios dicen desconocer el lapso de tiempo o duración del beneficio.
- Se verificaron situaciones en donde la entrega de las órdenes de pago se llevaron a cabo en entidades comunitarias alejadas de los lugares de residencia de los beneficiarios.
- Se recogieron reclamos de los beneficiarios que integran familias numerosas por la norma que regula el monto: para el programa, una familia con cinco hijos cobra lo mismo que una familia con diez hijos.
- En algún caso, el beneficiario declaró recibir el cheque en el municipio y cobrarlo en el banco.

Observaciones relacionadas con las contraprestaciones y obligaciones inherentes a los beneficiarios

- Existen casos en donde los beneficiarios declaran que no se les efectúan los controles inherentes a las constancias y certificados sanitarios y educativos.
- Se detecta una generalizada falta de acompañamiento y desarrollo de capacidades personales y comunitarias previstas en el Plan.

Observaciones relacionadas con los actores involucrados en la gestión

- Para algunos efectores, no queda claro qué valor aporta la intermediación de la provincia en la relación entre los municipios y la nación.
- Algunos municipios manifiestan que no cuentan con suficiente información ni autoridad sobre la operatoria, aunque deben soportar la gran responsabilidad de dar la cara frente a los beneficiarios.
- Se recoge la impresión de que el programa se ha tergiversado respecto a su diseño y metas originarias, debido a que no se encuentra operativo el componente de capacitación. No se han firmado los contratos con las ONGs, que deberían ser las que administraran los fondos para la ejecución de la capacitación. Para los encuestados, estos contratos deberían estar firmados antes de que los beneficiarios percibieran el primer pago.

- Los encuestadores de las ciudades que estaban dentro del programa IDH no percibieron sus respectivas comisiones por el trabajo de encuestas realizado en la primera etapa del año 2002.

Cuadro Nº 7: Requerimientos del pliego respecto al sistema de reclamos

Relación con el Sistema de Reclamos:

6.13 El Monitor Social deberá contar con algún mecanismo de recepción de reclamos o sugerencias, y una metodología para sistematización y seguimiento de los mismos. Una vez sistematizados los reclamos y/o sugerencias, los derivará a las Unidades Ejecutoras y a otras instancias que considere pertinentes, tales como el Defensor del Pueblo (local, provincial, nacional), Oficina Anticorrupción, Fiscalía Nacional de Investigaciones, Auditoría General de la Nación, etc. La propuesta técnica deberá incluir las pautas del registro que permita sistematizar los reclamos o sugerencias recibidas. Este sistema será revisado por el contratante a través del Equipo Técnico, y acordado con las Unidades Ejecutoras de los proyectos, a fin de unificar esfuerzos en aquellos casos en que estas últimas cuenten con sistemas de reclamo. Asimismo, deberá incluir en la propuesta técnica los mecanismos de reclamo que utilizará, cómo se articulará con otras instancias que puedan dar respuesta, y qué circuitos utilizará a tal fin.

6.14 En aquellos programas en los que la Unidades Ejecutoras cuenten con un sistema propio de registro de reclamos, el Monitor Social podrá contar con esta información para realizar las tareas de seguimiento correspondientes.

6.15 El Monitor Social deberá hacer un seguimiento a las respuestas que las Unidades Ejecutoras otorguen a los reclamos presentados ante cada programa, sea cual fuere el medio utilizado para recibir reclamos.

6.16 Con relación al sistema de recepción de reclamos o sugerencias, el Monitor Social propondrá cómo operacionalizarlo, tomando en consideración el acompañamiento que sea pertinente para aquellos ciudadanos que deseen realizar una denuncia.

Cuadro Nº 8: Supuestos que guiaron la concepción del modelo de trabajo

La queja como fuente de información:

Se entiende la queja como toda expresión de insatisfacción por parte del ciudadano acerca de lo esperado en algún aspecto de la prestación del programa social.

Toda queja fundamentada expresa una falla u omisión en el proceso de provisión de las prestaciones o en la prestación de la misma.

Las quejas son un importante instrumento para detectar los errores, aprender de ellos, corregir y mejorar el funcionamiento de los servicios que presta la organización y, en particular, de las tareas que desempeñan las distintas instancias involucradas en la implementación de los programas sociales.

La modalidad de tratamiento de la queja como indicador clave de la calidad de gestión de los programas monitoreados:

Los programas sociales monitoreados formaban parte de las actividades del sector público, se llevaban a cabo en condiciones monopólicas y quien estuviera disconforme carecía de la posibilidad de cambiar de proveedor.

Ante esa situación de monopolio, era crucial la existencia de un adecuado manejo de las quejas para ayudar a determinar qué es lo que el ciudadano necesita y espera, y para mejorar la atención que se le brinda.

El monitoreo social encontraba un área de trabajo sustantiva, entonces, al buscar determinar:

Si existía en cada programa social algún sistema de queja.

Si este era de fácil acceso.

Si era fácil de comprender y usar.

Si permitía un manejo rápido de las quejas.

Si garantizaba investigación y ecuanimidad.

Si respetaba la confidencialidad.

Si proveía una efectiva respuesta o solución.

Si generaba la adopción de medidas preventivas o correctivas.

Cuadro Nº 9: El modelo de intervención social

Esta modalidad de intervención se había venido aplicando con un perfil más bajo para dar respuesta a las rebeliones sociales locales surgidas durante los últimos años de la década de los noventa. Especialmente en aquellas urbes medianas y pequeñas, en donde la reconversión de la economía había dejado sin sustento laboral a gruesos sectores de su población. Ello generaba levantamientos masivos de localidades, en donde se comenzaba a aplicar algo que después se convertiría en un clásico de estas revueltas para obtener subsidios sociales: los cortes de ruta.

Es en ese contexto donde surgen las primeras expresiones de lo que daría en llamarse "piqueterismo" y la forma en que las autoridades lo habían ido acotando y neutralizado parcialmente fue con la entrega de esos subsidios. Así, por más que quisieran fundar su razón de ser en combatir el desempleo –el plan se denominaba entonces "Trabajar"– nació renegando de los atributos que deberían caracterizar una política coherente para reinsertar a los desocupados en el mercado laboral. Inauguró esta política, en cambio, un instrumento originado en una más prosaica intención de acallar reclamos vía otorgamiento de una compensación monetaria.

Esa lógica de entrega de subsidios, como es de prever, llevó a un incremento paulatino de las protestas por parte de los grupos "piqueteros", lanzados a la búsqueda de nuevos cupos de subsidios y del consiguiente incremento de la cantidad de gente que les permitía encuadrar y esgrimir como masa de maniobra. Hecho que llevó, también en forma bastante esperable, a un espiral de creciente fortalecimiento y multiplicación de esos movimientos.

En muchos casos, quienes mediaron entre el gobierno nacional, que asignaba los subsidios, y los desempleados que lo recibían, fueron las estructuras políticas de los gobiernos locales, lo que fortalecía a los representantes políticos de nivel comunitario y sus estructuras de partido, otorgándoles también una masa de maniobras aptas para la lucha institucional.

Un caso paradigmático de ello fue el uso que se les dio a estos subsidios, cuando las autoridades nacionales colocaban su entrega en manos de los Intendentes (Alcaldes) de su mismo signo político, que gobernaban municipios que se encontraban en provincias que a su vez estaban en manos de Gobernadores de otros partidos. Estos últimos eran autoridades electas por el voto popular, de gran poder en su distrito, denominado "Provincia".

Cuadro Nº 10: Percepción de beneficiarios y no beneficiarios de lo planes sociales respecto a las condiciones requeridas para obtener un subsidio

En un estudio de opinión pública realizado en el año 2005 en dos localidades de una de las provincias más pobres del país se dividió la muestra en dos grupos: encuestados que eran receptores permanentes de programas de asistencia social financiados por el Estado –ya fueran ellos mismos o un miembro del hogar– y encuestados que no recibían planes sociales, controlando que ambos grupos tuvieran el mismo nivel socioeconómico.

El 54% de los que recibían ayuda pública permanente reconocieron que a veces se les pedía que hicieran cosas que no correspondían, y cuando se les preguntaba acerca de la naturaleza de esas contraprestaciones, la mayoría hacía referencia a trabajos particulares para políticos y/o punteros ("pintar sus casas; "trabajar como personal doméstico"). Otros mencionaban tareas políticas ("pegatinas"; "voto a cambio de un plan").

A su vez, un 80% de uno y otro grupo se declaró de acuerdo con la frase "La ayuda social llega a personas que no la necesitan" y el 90 % de los entrevistados se mostró en desacuerdo con la frase "La ayuda social llega a todas las personas que la necesitan".

Sólo el 24% de los que tenían plan reconocieron que lo obtuvieron "inscribiéndose correctamente": el 63% reconoció que tenía la ayuda social gracias a intermediarios, parientes, amigos o contactos. Fuente: proyecto de monitoreo ciudadano de políticas sociales. Link a informe completo:

http://www.prociudadaniasocial.org.ar/PostList.aspx?subjectId=21

Cuadro Nº 11: Principales instancias que conformaron el sistema de Reclamos y Denuncias

1. Se montó un Centro de Recepción de llamadas provenientes de beneficiarios de planes sociales y población en general en la Cabecera Nacional del Proyecto.
2. Estas llamadas eran gratuitas para quienes las efectuaban. Se trabajó con el número 0800-999-0009 montado sobre tres líneas rotativas, y el horario de atención era de 9:30 a 17:30 hs, de lunes a viernes.
3. Se dispuso de cuatro puestos permanentes de trabajo para los operadores, de manera que se atendían hasta tres llamados en forma simultánea y el cuarto puesto funcionaba como respaldo de los que atendían el teléfono.

4. Se desarrolló un software ad-hoc para registrar toda la información que surgiera durante la entrevista telefónica.
5. Cada operador contaba con una computadora conectada en red que le permitía ir registrando en el software específico, en el mismo momento de la entrevista, la información proporcionada por la persona que reclamaba. La herramienta informática también le permitía hacer chequeos en el momento sobre distintas bases de datos, incluidas las bases de beneficiarios que los propios programas colocaban en internet para acceso público.
6. Esta forma de trabajo permitió evacuar en línea una gran cantidad de información que el reclamante solicitaba o era necesario proveerle debido al desconocimiento que este pudiera poseer.
7. Se habilitó una página web del proyecto, desde donde cualquier ciudadano podía acceder a información sobre el carácter de la iniciativa y a un formulario de carga para enviar la queja vía e-mail.
8. Cada queja se registraba con un número clave y se integraba a la base de datos única de los reclamos y las denuncias recibidas.
9. Se otorgó suma importancia a requerir información al reclamante sobre si había efectuado anteriormente la queja ante la autoridad competente y –en caso afirmativo– en cuántas oportunidades, ante quién y cuál fue la respuesta obtenida. En el caso de que no se hubiera dirigido previamente a la instancia pública responsable de la gestión, se le tomaba el reclamo pero se lo invitaba a repetirlo ante las autoridades. En cualquier caso, se le indicaba al ciudadano que debía continuar efectuando el seguimiento del reclamo por su lado ante la autoridad pertinente y que el Proyecto lo haría por el suyo.
10. Estas denuncias eran luego procesadas y analizadas con el fin de generar "reportes" periódicos que expresaran los principales emergentes por programa monitoreado y por provincia o localidad.
11. Las situaciones recibidas eran luego trasladadas periódicamente a los Responsables Técnicos Regionales para que, a través de la red de organizaciones que integraban el Proyecto, se efectuara un chequeo de las situaciones y se impulsaran acciones de relevamiento sobre las más significativas.
12. En la página web se efectuó una convocatoria permanente para que las organizaciones que no integraron originariamente el proyecto pero desearan sumarse para relevar información y proveerla al proyecto, lo hicieran en carácter de "Organización Adherida". En el mismo sitio estas instituciones disponían de un formulario de carga para efectuar dicha inscripción y enviarla vía e-mail.
13. Las situaciones recibidas, además, daban lugar a la confección de reportes pormenorizados dirigidos a las Unidades Ejecutoras de los programas con el fin de que estas instrumentaran las medidas y acciones pertinentes para su clarificación o resolución. En los casos de denuncias contra terceros, se omitía la identidad del denunciante.
14. A posteriori de cada traslado se efectuaba un seguimiento sobre las instancias ejecutoras de las situaciones comunicadas, requiriéndoles información respecto al curso de acción adoptado al respecto. Cuando tal información era provista, la novedad se volcaba en la base de datos para su posterior análisis.

15. Toda la información emergente de estos procesos de comunicación con los beneficiarios y con las Unidades Ejecutoras era luego utilizada como insumo para la confección de distintos comunicados de prensa que permitieran difundir entre la población de cada localidad los resultados de los relevamientos y –con base en las características de las situaciones relevadas en cada lugar– difundir información sobre aquellos aspectos de los programas que más fueran necesarios.
16. Cada comunicado de prensa referido a una situación local, en donde constaba en especial lo relevado localmente, fue distribuido luego entre los medios de comunicación y los periodistas locales correspondientes. De esa manera se lograba una buena presencia en la agenda de los medios locales y consiguientemente, la difusión obtenida repercutía favorablemente en la ciudadanía de modo que más beneficiarios y población en general se comunicaban con el Proyecto, incrementándose la cantidad de información recogida.

Cuadro Nº 12: Ejemplo de comunicados de prensa

Comunicado de prensa
RECLAMOS Y DENUNCIAS POR PLANES JEFAS Y JEFES DE HOGAR EN JUJUY

Gran repercusión tuvo el 0800 implementado por un grupo de ONG's para el monitoreo ciudadano de Programas Sociales. Los más de cincuenta reclamos acerca de los Planes Jefas y Jefes de Hogar provienen, en su mayoría, de ciudades como Palpalá, Humahuaca, San Salvador de Jujuy y San Martín.

(Buenos Aires, 23 de septiembre de 2003) El sistema de Monitoreo Social implementado por un grupo de ONG's (Organizaciones no Gubernamentales) para el seguimiento de los planes sociales, recibió en quince días más de cincuenta denuncias por irregularidades en la adjudicación y la efectivización de los Planes Jefas y Jefes de Hogar desde distintas localidades de la Provincia de Jujuy. Las denuncias se obtuvieron a través de la línea de teléfono gratuita (0800-999-0009) que constituye un canal de reclamo alternativo a los que ofrecen los propios programas.

En su mayoría las denuncias dan cuenta del escaso control sobre la efectiva realización de las contraprestaciones así como de las irregularidades en la asignación de los planes, lo cual genera situaciones de inequidad. La falta de pago a quienes tienen legítimo derecho a los planes sociales; beneficiarios que poseen un elevado nivel adquisitivo o que se encuentran realizando trabajos remunerados; personas que son dadas de baja sin razón manifiesta por el organismo responsable y la adjudicación de planes Jefas y Jefes de Hogar como "una forma de pago" a quienes asisten a convocatorias políticas partidarias, son algunas de las denuncias que Monitor Social recibió en sus primeros quince días de funcionamiento en la provincia de Jujuy.

Los reclamos se localizan en distintas ciudades de la provincia como Palpalá, Humahuaca, Perico, San Martín y en los barrios de Alto Gorriti, Los Ceibos, La Viña y Almirante Brown entre otros. Asimismo, los Consejos Consultivos de dichas localidades, hasta el momento, no dieron ninguna respuesta concreta a los reclamos por parte de los jujeños damnificados.

Teniendo en cuenta que en Jujuy los números oficiales de desocupación llegan al 19,1% de la población, al que habría que sumarle otro tanto de subocupación, son más de 150.000 personas (de un total de 580.000 habitantes) las que perciben planes Jefas y Jefes de Hogar y algún tipo de ayuda alimentaria en esta provincia. Por ello el Monitor Social ratifica la necesidad de que el Estado mantenga y profundice la ayuda social masiva iniciada con el Plan, porque "bajo ningún punto de vista, las deficiencias existentes en la implementación deben ser un obstáculo para su continuidad, en tanto siga siendo requerido para atender las necesidades de quienes carecen de lo mínimo para subsistir", señalan sus responsables.

Para ello, el** Monitor Social **registra cuidadosamente cada caso que llega a sus manos, lo da a conocer a los Bancos multilaterales de fomento -que financian estos planes-, traslada los casos formalmente por vía administrativa a los responsables gubernamentales pertinentes para que rindan cuentas de las irregularidades detectadas e informen qué medidas toman para rectificarlas y, fundamentalmente, mantiene a la opinión pública permanentemente informada sobre el uso y los abusos relevados.

(Para mayor información, contactarse con: Responsable del Sistema de Reclamos y Denuncias-Monitor Social: reclamosydenuncias@monitérminos de referenciaocial.org.ar; (….) …….. - Carlos Pellegrini 445, 7º "B", Ciudad de Buenos Aires. También con el Responsable de Medios de Comunicación para la Región Noa: ……., ……..@fibertel.com.ar)

Región	ORGANIZACIÓN	SEDE
Noreste	ASOC. CIVIL ESTUDIOS Y PROYECTOS	Formosa
	CLUB DE LEONES	Corrientes
	FUNDACIÓN PARA LA AMISTAD AMERICANA	Posadas
	ASOC. PARA LA ASISTENCIA DE LA COMUNIDAD	Corrientes
	ASOC. CENTRO CEFERINO NAMUNCURA	Corrientes
	FEDERACIÓN ORG. VECINALISTAS MISIONES	Posadas
	FUNDACIÓN AGRUPAR	Goya
	CO.VE.RA FORMOSA	Formosa
	ASOC. VECINAL GRAL. MANUEL BELGRANO	Corrientes
	ASOC. FEMENINA DE BASQUETBOL	Corrientes
Noroeste	FEDERACION DE CENTROS VECINALES DE TUCUMAN	Tucumán
	CREDES	San Salvador de Jujuy
	CENTRO VECINAL VILLA BELGRANO	San Salvador de Jujuy
	REDES SOLIDARIAS	Salta
	FEDERACIÓN VECINALISTA DE SANTIAGO DEL ESTERO	Santiago del Estero
	ASOCIACIÓN VECINAL VILLA CUBAS	Catamarca
	ASOCIACIÓN DANTE ALIGHIERI	Santiago del Estero
	CO.VE.RA. LA RIOJA - CHILECITO	La Rioja
	CO.VE.RA. SALTA - TARTAGAL	Salta
Patagonia	FUNDACIÓN ESTUDIOS PATAGÓNICOS	Neuquen
	ASOCIACIÓN VECINAL JUAN B. ALBERDI	Trelew
	CLUB DE LEONES	Comodoro Rivadavia
	UN TECHO PARA MI HERMANO	Gral. Roca
	LALCEC	Trelew
	CO.VE.RA. TIERRA DEL FUEGO	Ushuaia
	FUDEPA	Trelew