

ANÁLISIS DE CASO DE IMPLEMENTACIÓN DE  
PP PLAN MÁS VIDA: PROVINCIA DE BUENOS



AIRES

El Plan Más Vida es una política social que se implementa en la actualidad en la provincia de Buenos Aires. Surgió en 1994 como Plan Vida bajo la gobernación de Eduardo Duhalde, para llevarse a cabo en las localidades y barrios con elevado porcentaje de desnutrición y mortalidad infantil. El Plan establece el reparto de alimentos y leche a través de la red de *trabajadoras vecinales* que el propio plan propicia. Esta forma de implementación, sustentada en la propia organización comunitaria, buscaba consolidar acciones en la población beneficiaria que promoviera la práctica de la autogestión e interrelación barrial.

El objetivo era que esa red solidaria construida por mujeres de la comunidad se transforme en un entramado que canalice la llegada de otros programas, agilizando la labor del Estado. De esta manera, se esperaba que mediante la participación de los propios destinatarios se adecuen los recursos a las necesidades reales de la comunidad, trascendiendo lo asistencial y promoviendo el crecimiento organizativo del individuo y de la comunidad.

La red comunitaria se conformó a través de la labor de las trabajadoras vecinales y comadres elegidas por la misma comunidad. Originalmente, éstas eran las encargadas de recibir las raciones diarias del Plan en el propio domicilio y de distribuirlo a los beneficiarios, y eran conocidas popularmente como “manzaneras”. Asimismo, se realizaban capacitaciones para fortalecer el rol y las funciones de las trabajadoras voluntarias en la detección, orientación, asesoramiento, contención y, acompañamiento de las familias, frente a los conflictos sociales. Desde 2008, la modalidad ha variado: se realiza un depósito de un monto fijo para la compra de alimentos a través de tarjeta de débito.

Es preciso señalar además que el Plan Más Vida no es una política universal, sino que plantea dos criterios de focalización. Por un lado, un criterio de **focalización geográfica** que continúa en los 51 distritos en los que se desarrolló el Plan Vida (municipios con más de 50.000 habitantes y en aquellas zonas con mayor porcentaje de población con necesidades básicas insatisfechas –NBI- como los barrios con alta incidencia de población desocupada) y que hoy se ha extendido a 135 distritos en toda la provincia. Por otro lado, una focalización en **maternidad y primera infancia**, donde para la asignación de alimentos específicos se establece que son beneficiarias del Plan aquellas familias que entre sus integrantes comprendan a: mujeres embarazadas, mamás que amamantan niños hasta los 6 meses de edad (mamás en período de lactancia), niños de 6 meses de edad hasta el ingreso escolar (5 ó 6 años de edad cumplidos).

Otra de las características es que a partir de la descentralización cada municipio aporta sus propios equipos de implementación de la política. Allí la principal diferencia que aparece en los municipios es la presencia o no de los coordinadores barriales que son las figuras encargadas de solucionar las

problemáticas relacionadas a la puesta en marcha del Plan y a vincular el nivel barrial con el municipal.

También se observan diferencias entre los municipios respecto a la estructura organizacional del Plan a escala local: así, por ejemplo, la diferencia entre la implementación del Plan en La Plata y en Ensenada es marcada.

La Municipalidad de **La Plata** cuenta con una Subsecretaría de Desarrollo Social, cuyos integrantes tienen a cargo la organización de la ejecución del Plan Más Vida en los diversos barrios. A nivel municipal, la Subsecretaría es el nivel más alto donde se centralizan todos los problemas y demandas que van surgiendo en el desarrollo del Plan. Los funcionarios y técnicos de esa dependencia están íntimamente relacionados con los coordinadores de los distintos barrios. Estos últimos se ocupan de registrar los problemas que las trabajadoras vecinales (manzaneras) les transmiten a partir de su contacto diario con los beneficiarios. En el municipio de La Plata la relación entre los técnicos y coordinadores barriales es fluida y casi diaria, sobre todo con aquellos de más confianza por su militancia en el Partido. El rol central de los coordinadores subordina a las manzaneras. El coordinador mismo trata de ser percibido por los demás actores como la puerta “hacia el exterior”, el punto de contacto con el municipio o con los niveles de decisión política más altos capaces de brindarles los recursos que necesitan.

La organización de **Ensenada** es distinta a la de La Plata. Allí el Plan Más Vida depende de la Dirección de Acción Social y Tercera Edad y no cuenta con un equipo exclusivo. No tiene coordinadores barriales que articulen con el Municipio. La implementación del Plan queda en manos de las manzaneras y los conflictos se resuelven en el nivel barrial y en la delegación municipal de la zona. La característica fundamental de Ensenada es la atomización en la implementación. Allí hay escaso contacto entre el nivel municipal y provincial y cuenta con pocos recursos humanos y técnicos para llevar a cabo un seguimiento pormenorizado de la situación en los barrios. Esta forma de gestión genera en las manzaneras un grado de libertad mayor para decidir cuestiones referentes al Plan como así también mayor trascendencia a su rol. Sin embargo, esa mayor autonomía se acompaña de una mayor incapacidad de conectarse con el “afuera”, viéndose restringida su capacidad de respuesta a las problemáticas que les plantean sus beneficiarios. Existe, según la opinión de los técnicos municipales, el problema de la falta de contacto con las manzaneras, siendo muy esporádico y relacionado a cuestiones operativas coyunturales (establecimiento de altas y bajas). La estructura particular en Ensenada origina que las manzaneras estén acostumbradas a resolver por su cuenta los problemas de sus beneficiarios y los propios dentro de otros marcos o redes de resolución de problemas que no son la vía establecida por el Plan. Esta autonomía generó un aprendizaje para la resolución de los problemas que se naturalizó y parecen no estar dispuestas a tolerar una estructura más verticalista tal como la que existe en La Plata.

Hay sin embargo algunos rasgos compartidos:

- Uno de ellos es que la red de trabajadoras vecinales afirman tener el conocimiento del terreno, de la gente y de “vivir” los problemas de los beneficiarios y eso es lo que para ellos les otorga legitimidad. Es el saber construido en la práctica cotidiana y basado en la experiencia de vida compartida de los sectores necesitados lo que les da el plus por sobre otros agentes técnicos, políticos o especialistas. Este saber también los unifica como grupo ejecutor de la política social y los posiciona frente a los “diseñadores” de la política.
- Los técnicos municipales resaltan la falta de apoyo del nivel provincial y el casi nulo contacto que tienen con ese nivel, por lo que la implementación o la resolución de problemas queda bajo su responsabilidad.
- En ambos contextos surgen las críticas al diseño del plan y se cuestionan sus principales posiciones. La formación de equipos comunitarios integrados por otros agentes, además de la “históricas” figuras de manzaneras y comadres, y la articulación del trabajo con otras dependencias estatales (Salud y Educación) que prevé en Plan Más Vida, aparece obstruida por la superposición de roles y de lógicas de acción.

## CONCLUSIONES

Esto nos lleva a pensar el proceso de implementación como un todo con varios puntos de decisión los cuales pueden potencialmente impugnarse entre sí. Los diversos actores -que tienen distintos grado de autonomía con respecto a las estructuras del Estado- establecen esferas de decisión y canales de acción diferenciadas. En este sentido la multiplicidad de actores participantes, de puntos de decisión y de impugnación en cada decisión, producen una pluralidad de objetivos y decisiones inesperadas.

Para finalizar, es importante marcar las distintas lógicas que animan los diferentes actores que participan en la gestión del Plan: por un lado, la racionalidad técnica con sus teorías y metodologías; por otro, la racionalidad política, cuya lógica es la acumulación del poder, con sus códigos, valores de la realidad y mecanismos de control. Estas lógicas, a su vez, conviven en el nivel barrial con las redes de trabajadoras vecinales y las necesidades que surgen en la comunidad. Finalmente, las gestiones de las Manzaneras se enfrentan a la realidad de la lógica burocrática toda vez que deben explicar a su comunidad por la demora en la llegada de un beneficio. Ellas se debaten, asimismo, entre el verticalismo que las lleva a ajustarse a los lineamientos impulsados desde los niveles superiores del Estado y las lógicas propias como miembros de la comunidad a la que ayudan, con sus necesidades y demandas.

Este artículo extrae ideas y texto de la siguiente fuente:

[http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15918/Documento\\_completo.pdf?sequence=2](http://sedici.unlp.edu.ar/bitstream/handle/10915/15918/Documento_completo.pdf?sequence=2)

Asimismo, ha sido modificado y actualizado por quien suscribe, a los fines de capacitación.

Lic. Celeste Ghiano