



Universidad de **San Andrés**

Departamento de Ciencias Sociales

La implementación de las políticas sociales en Argentina

Un análisis exploratorio

de las causas de los niveles de centralización y concentración

Tesis de Licenciatura en Ciencia Política

Josefina Van Thienen

Legajo: 21 242

Mentor: Julián Gadano

Firma

Victoria, Junio 2015

Agradecimientos

A mis papás, por darme la mejor educación y motivarme a autosuperarme constantemente.

A la Universidad de San Andrés, por haber sido un espacio de crecimiento intelectual y personal.

A la organización TECHO, por despertar mi vocación por la lucha contra la pobreza que inspiró este trabajo. Por acercarme a las familias de los asentamientos informales de nuestro país y hacerme creer que un mundo justo y sin pobreza es posible.

A Lucía, María, Sophie y Delfina, indudablemente lo más valioso de mi experiencia universitaria.

A Mariana Chudnovsky y a Julián Gadano, por haber aportado incansablemente comentarios claves para la elaboración de esta tesis.

A Gala Díaz Langou, Luis Bulit Goni, Jorge Tirenni, Pablo Vinocur, Carlos Acuña, Marcela Salvador, Germán Lodola y Virginia Tedeschi por brindarme su conocimiento, tiempo y materiales claves.

A Carolina, Julieta, Melanie, Lucía, Matías, y Delfina que me regalaron su tiempo ayudándome a transcribir las entrevistas realizadas a los susodichos.

Índice

Capítulo 1.	4
1.1 Introducción	4
1.2 Las políticas sociales contra la pobreza en América Latina: un nuevo paradigma.	8
Capítulo 2. El debate de las políticas públicas.	11
2.1 Tipos de política a implementar	11
2.2 Las lógicas políticas y partidaria en las políticas públicas	15
2.3. Análisis de impacto	17
Capítulo 3. Marco Conceptual	21
La implementación	23
Capítulo 4. Metodología	25
Las variables dependientes	25
Capítulo 5. Descripción de los casos de PTCI en Argentina	29
5.1 De la focalización: Plan Trabajar, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familia	29
5.1.1 El Plan Trabajar	29
5.1.2 Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados	33
5.1.3 Programa Familias	37
5.2 Hacia la Universalización: La Asignación Universal por Hijo	41
5.2.1 Asignación Universal por Hijo	41
Capítulo 6. Análisis exploratorio	45
Capítulo 7. Conclusiones	62
Bibliografía	64
Anexos	72

Capítulo 1.

1.1 Introducción

Desde la década de los años 80's hasta la actualidad, los modelos de política social fueron variando según las diversas necesidades, tanto económicas, políticas y sociales, así como los debates tanto académicos como entre *policy-makers*, redefiniendo el rol del Estado frente a esta problemática.

Luego de la experiencia de la década de los 80's cuando la base de la política social consistió principalmente en subsidiar la oferta educacional y de salud, a través de hospitales y escuelas, en los 90's se instala el problema de cómo solucionar el incremento de la pobreza, en parte generado por propias reformas económicas de aquella década. A diferencia de las políticas universales que buscan garantizar a todos el acceso gratuito a determinado servicio o bien, las políticas focalizadas buscan reducir la desigualdad atendiendo prioritariamente a determinados grupos sociales (Paes de Barros, 2004). En ese contexto, se crean políticas sociales desde un enfoque novedoso: las Políticas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI)¹.

Éstas buscan coordinar el combate a la pobreza con el desarrollo humano, promocionando asimismo la cohesión social a través de distintos programas sociales que pretenden cubrir la seguridad social entendida tradicionalmente, como también así proveer servicios sociales y programas asistenciales. Las PTCI son efectivamente transferencias de ingresos que buscan, a través de condicionalidades tales como la asistencia escolar o la participación en programas de salud, reducir la desigualdad entre los individuos. Este modelo de transferencia está alineado con la estrategia de focalización de un programa compensatorio, ya que prioriza a los más carentes y concentra los beneficios enteramente en este grupo, por lo que a su vez reduce el grado de inequidad de resultados (Paes de Barros, 2004). Asimismo, apalanca el uso por parte de los beneficiarios de los programas sociales universales de salud y educación. Éstas políticas fueron implementadas a nivel regional en Latinoamérica, variando en su implementación según los países y las problemáticas correspondientes, y teniendo a su vez, distintos resultados.

Dadas las variaciones en la implementación de estas políticas, este trabajo se propone contestar los siguientes cuestionamientos:

¹ Según la CEPAL, Las PTCI consisten principalmente en la entrega de recursos monetarios y no monetarios a las familias en situación de pobreza o pobreza extrema que tienen hijos menores de edad, con la condición de que estas cumplan con ciertos compromisos asociados al mejoramiento de sus capacidades humanas. Son programas de protección social de carácter no contributivo, en el sentido de que las familias destinatarias reciben transferencias monetarias desde el Estado independientemente de su participación en el mercado de trabajo formal o de la cotización en los seguros sociales. Disponible el 14/03/2014 <http://www.cepal.org/publicaciones/xml/2/52922/cepal-oitN10.pdf>

¿Existen factores que explican que el proceso de implementación de una política de transferencia de ingreso condicionada sea centralizado/descentralizado y/o concentrada/desconcentrada? ¿Cuáles podrían ser? ¿qué factores podrían variar la implementación de las políticas de transferencia de ingresos?

En el caso de Argentina, se implementaron varios programas de este tipo. En 1996, en un contexto de aumento del desempleo, la pobreza y la informalidad, nace el Plan Trabajar (PT), incentivando la mano de obra para la realización de proyectos comunitarios. Esta política consistía en una transferencia monetaria con la condición de que el beneficiario participara en la realización de proyectos comunitarios. Si bien esta condicionalidad no se corresponde con la condicionalidad por la que se entiende a las PTCI *per se* actualmente (condicionalidad en Salud y Educación principalmente), marcó los puntos clave para las políticas sociales sucesoras. En esta misma línea, luego de la profunda crisis socioeconómica del 2001, se crea el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJJHD), con una mayor cobertura que el PT. Desde el Ministerio de Trabajo, se implementa esta política de emergencia, que es de transferencia monetaria y pide contraprestación laboral. Años después, habiéndose apaciguado la crisis y habiendo recuperado la estabilidad de la economía, se implementa en 2004 el Plan Familias por la Inclusión Social (PF). A diferencia de los anteriores, este programa fue implementado por el Ministerio de Desarrollo Social. Los beneficiarios del PJJHD catalogados como “no empleables” por el Ministerio de Trabajo debían traspasarse al PF.

El proceso de implementación de cada programa fue distinto, pero el PT, el PJJHD y el PF se caracterizaron por la descentralización en los niveles de gobierno y la desconcentración en el tratamiento de la política localmente, apoyando la participación de organizaciones públicas, privadas sin fines de lucro y ONG.

En octubre de 2009 la Presidencia de la Nación, lanzó la Asignación Universal por Hijo (AUH). Ésta muestra un quiebre tanto en relación a los resultados como en su implementación. La AUH se destacó, entre muchos motivos, por la “velocidad” en su implementación, la enorme masividad del programa², el notable aumento de recursos destinados en relación a PTC anteriores, junto al alto nivel de concentración de la política pública y de transparencia. Esta política fue totalmente centralizada en tanto niveles de gobierno, y a su vez, fue concentrada en una sola agencia estatal, la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSeS).

Este trabajo pretende delinear posibles razones que hacen a los diferentes tipos de implementación de políticas. Por lo tanto, las variables dependientes serán: (1) Centralización/Descentralización de la implementación (2) Concentración/Desconcentración de

² A su vez, ésta logró alcanzar los objetivos planteados, llegando a más de 3.500.000 beneficiados con un alto grado de efectividad (Repetto y Díaz Langou, 2010).

la implementación. En este sentido, en el presente trabajo la descentralización se entiende como la delegación de autoridad sobre las decisiones de la política desde en el nivel central de gobierno hacia los niveles subnacionales (intermedios y/o locales). Por otro lado, entendemos la desconcentración como la participación de diversos actores no estatales en la implementación de la política. Si bien se utiliza la definición de *modalidad participativa* de implementación de políticas -donde participan diferentes organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado- (Wanda Engel, 2004) en este trabajo utilizaremos el concepto de desconcentración/concentración dando un sentido de horizontalidad análogo al sentido de verticalidad de la centralización/descentralización.

La temática de las políticas sociales ha sido ampliamente estudiada en aspectos tales como el impacto del programa en los niveles de pobreza, de indigencia y el impacto redistributivo (Bertranou y Maurizio, 2012; Agis, Cañete y Panigo, 2010 ; Gasparini y Cruces, 2010), así como también el impacto sobre la formalidad laboral (Garganta, 2012), o la utilización de las políticas como objeto de negociación por parte de los partidos con los municipios (Lodola, 2005), y de la sociedad civil con los municipios (Garay, 2009). Esta literatura se concentra en los procesos de formulación y evaluación de las políticas, pero no en su implementación. En este sentido, este trabajo pretende explorar qué factores incidieron en la estrategia del proceso de implementación de los cuatro programas. El proceso de implementación de cada programa fue distinto. El PT, PJJHD y el PF se caracterizaron por la descentralización en los niveles de gobierno y la desconcentración en el tratamiento de la política localmente, apoyando la participación de organizaciones públicas, privadas sin fines de lucro y ONG. Contrariamente, la AUH fue implementada de manera totalmente centralizada en el gobierno nacional y la responsabilidad de la prestación ha sido otorgada a una sola agencia estatal, la ANSES (Boletín Oficial N°31.798, Primer Sección, Página 13³). La Administración Nacional de la Seguridad Social concentra la información de los prestatarios y es quien otorga las prestaciones a través de sus sucursales.

Estos programas han sido empleados por distintos ministerios (Ministerio de Trabajo y Ministerio de Desarrollo), con distintas fuentes de financiamiento (ya sean nacionales o internacionales) así como también se implementaron mediante distintas agencias estatales (Ronconi, 2002; Andrenacci, Ikei, Mecle y Corvalán, 2005; Unidad de Gestión Operativa Plan Familias, MDS, 2004). La política social argentina se ha ido reestructurando, sobre todo, en términos de la historia y trayectoria organizacional e institucional de los programas bajo estudio. Por eso mismo, resulta interesante ahondar en la implementación de estas políticas,

³ Disponible en <http://www.boletinoficial.gov.ar/DisplayPdf.aspx?s=BPBCF&f=20091210>

recabando información sobre las mismas para poder formular posteriormente una hipótesis. ¿Qué podría variar la implementación de las políticas sociales?

Asimismo, este trabajo busca explorar el contexto en el que surgen estas políticas sociales no solo para comprenderlas mejor sino para aportar al conocimiento del accionar del Estado. Según Mann (2008) el poder del Estado proviene de dos partes. Por un lado, el poder despótico, es decir el poder que tiene la elite de accionar sin consultar a la sociedad civil, y por el otro, el poder infraestructural que se refiere a la capacidad que tiene el estado de penetrar a la sociedad civil e implementar sus acciones a través del territorio. Este último poder es el que nos permite afirmar que la capacidad del Estado está reflejada en las políticas públicas. Las políticas públicas cristalizan la capacidad del Estado, por lo que analizarlas nos permite entender cómo acciona. Como afirman Oszlak y O'Donnell (1981), "las políticas estatales permiten una visión del estado "en acción", desagregado y descongelado como estructura global y "puesto" en un proceso social en el que se entrecruza complejamente con otras fuerzas sociales." Entonces, resulta pertinente entender por qué la implementación de cada política fue centralizada, descentralizada, concentrada o desconcentrada. Buscar las posibles causas de las distintas formas de implementación nos permite ahondar y conocer más acerca del accionar del Estado.

En este sentido, este trabajo pretende poner en relieve la implementación de las políticas de transferencia. Es decir no pretende explicar una hipótesis sino que, a través del diseño exploratorio, busca formular *a posteriori* hipótesis. En base a la evidencia empírica que se dispone, este trabajo explorará cuatro planes sociales, implementados en Argentina desde 1996 hasta la actualidad, a saber: Plan Trabajar, Plan Jefes y Jefas de Hogar, Plan Familias y la Asignación Universal por Hijo. Estos casos se analizarán con el fin de examinar los distintos modos de implementación que fueron utilizados.

Con el objetivo de resaltar la importancia del proceso de implementación y explorar las políticas sociales en Argentina, este trabajo se divide en seis capítulos. El primero introduce la temática que abordará el presente trabajo. El segundo capítulo presenta una revisión de la literatura, exponiendo los diferentes enfoques desde los cuáles se han estudiado las políticas públicas, iluminando de este modo el interés de este trabajo y resaltando el aporte que pretende hacer a la literatura existente. En el tercer capítulo, se presentará el marco teórico en el que este trabajo está inmerso, presentando las variables dependientes de las cuales se desprende el trabajo. En el cuarto capítulo, se presentará la metodología exploratoria que adopta el presente trabajo. En el quinto capítulo se describirán las políticas bajo estudio, con el fin de presentar y esclarecer las características de cada una, focalizándonos en el nivel de centralización y concentración que cada una presenta. En el sexto, se analizará la información recabada en las

entrevistas. En el séptimo capítulo, a modo de conclusión, se expondrán las hipótesis generadas como resultado de este estudio.

1.2 Las políticas sociales contra la pobreza en América Latina: un nuevo paradigma.

El enfoque de la política social ha sido profundamente reformulado en los años 90 en Argentina (Repetto, 2000). Hasta ese momento, en la década de los 80, la política social era abordada por los estados latinoamericanos mediante el subsidio a los servicios. Se concentraban en problemáticas específicas de la pobreza, entendiéndolas como independientes entre sí. El estado participaba fuertemente concentrándose en la universalización de la oferta de los servicios, -y a través de las políticas- solo intentaban paliar segmentadamente los efectos más profundos y urgentes de la situación de crisis de fines de los 80. En Argentina, la porción de personas por debajo de la línea de pobreza luego de la hiperinflación del 89 marcaba 47,3% según el INDEC. La fórmula de crecimiento y desarrollo mediante el mercado cerrado de los 80's había fracasado. A nivel global, a comienzos de la década de los 90, con el impulso internacional del "Consenso de Washington" "surgen con fuerza las ideas de privatización de la seguridad social, la descentralización de la educación y la salud, así como la focalización de las acciones frente a la pobreza, estas últimas en términos compensatorios respecto de las consecuencias negativas de los planes de ajuste." (Repetto, 2000). La concepción de la pobreza y consecuentemente la forma de enfrentarla comenzó a girar hacia la focalización. El Consenso pautaba condiciones necesarias para que los países latinoamericanos tengan acceso a créditos extranjeros, con el fin de implantar economías más abiertas, estables y liberalizadas (Martínez Rangel, Soto Reyes Garmendia, 2012). Se formuló un listado de medidas económicas que buscaban orientar a los gobiernos y ofrecerles soluciones útiles sobre la forma de afrontar la crisis de endeudamiento. Entre otras medidas, el Consenso propuso disminuir los gastos públicos para reducir el déficit. La forma de reducir el gasto se traducía en lograr una mayor eficiencia en la transferencia hacia los más necesitados. Es decir, desviar el gasto improductivo de los subsidios hacia áreas como sanidad, educación o infraestructura para poder combatir más eficazmente la pobreza (Casilda Bejar, 2004).

Entonces, la re-conceptualización de la pobreza fue necesaria para que las políticas sociales fuesen más eficientes. Se comprendió la característica estructural de la pobreza en un sentido multidimensional por un lado, y considerando el horizonte temporal por el otro. Esto era

necesario para lograr la eficiencia pero también, teniendo en cuenta el horizonte temporal, para quebrar con la pobreza inter-generacional. El sistema de políticas pasa de ser un sistema enfocado en la reducción de la pobreza en el corto plazo, a un sistema que busca acrecentar el capital humano y superar la pobreza en el largo plazo. Se busca entonces una simultaneidad de la eficiencia y la equidad (Paes de Barros, 2004).

A su vez, desde un punto de vista económico, la situación de crisis en general significa un gran riesgo para los individuos que viven en situación de pobreza, ya que no poseen las herramientas necesarias para poder enfrentarla (Holzmann y Jorgensen, 2000). Están en situación de vulnerabilidad, por lo que es inminente prevenir la pobreza para disminuir los niveles de riesgo: permitir el acceso a instrumentos que mejoren las condiciones para afrontar las situaciones de crisis. Se intenta incidir en las fallas del mercado, incentivando la demanda. Se pasa de un modelo que subsidia la oferta (80's) a un modelo que subsidia la demanda (90's). A raíz de estas concepciones se crean las Políticas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) con la intención de incentivar la inversión en capital humano. El condicionamiento de la transferencia pretende incentivar las conductas optimistas de los beneficiarios, llegando a una mayor eficiencia en el largo plazo. Paralelamente, la condicionalidad significa también una corresponsabilidad de la familia, en el sentido de apropiarse de su condición y de la manera que tiene para mejorarla.

Las PTCI consisten en transferir ingresos monetarios a individuos bajo la línea de pobreza estableciendo la condicionalidad que asuman determinados compromisos, generalmente vinculados con la asistencia escolar y la atención sanitaria. Éstas tienen como objetivo aliviar la situación de pobreza así como también fortalecer el capital humano de los beneficiarios a largo plazo, evitando la reproducción intergeneracional de la pobreza. Buscando coordinar el combate a la pobreza con el combate a la desigualdad, promocionando la cohesión social y prestando servicios, las PTCI se implementaron en Brasil (Bolsa Familia) y México (Oportunidades). De esta manera se fueron expandiendo regionalmente, como en Chile (Chile Solidario), Perú (Juntos), Colombia (Familias en Acción), entre otros.

Entonces, en los 90's, los problemas de la salud, la educación y la nutrición fueron atacados de manera singular a través de políticas minimalistas focalizadas. La focalización atiende prioritariamente a determinados grupos sociales, sobre todo el núcleo duro de la pobreza. En la década del 2000 esto comenzó a ser criticado en dos sentidos (Informe sobre el Desarrollo Mundial 2000-2001, Banco Mundial). Por un lado, las políticas focalizadas no tienen en cuenta el concepto de multicausalidad de la pobreza. Este concepto exige un enfoque multidimensional y sinérgico, que en la práctica se traduce en una intervención integral. La falta de integralidad de las políticas genera un serio problema de coordinación multidisciplinario en

la gestión pública. Se entiende que las políticas pretenden una integralidad y multidimensionalidad que hacen necesaria la existencia de coordinación entre los distintos actores institucionales que intervienen en la política (Wanda Engel Aduan, 2004). Por otro lado, en cuanto al concepto, la focalización no garantiza derecho sino que otorga prioridad según el grado de carencia. En este sentido, se plantea la necesidad de volver a pensar en el concepto de políticas más universales, que efectivamente garanticen el acceso gratuito a todos a determinado bien o servicio, promuevan la inclusión y expandan la protección social a toda la sociedad. En la primera década del Siglo XXI se busca complementar estos dos tipos de políticas ya que no fueron suficientes para combatir la pobreza a los niveles objetivo. Se retoma la importancia del concepto de universalización como la garantía de los derechos sociales básicos que provee el Estado en materia de educación, salud y protección social y se complementa con los programas focalizados que tienen tendencia a “universalizar” los beneficios dentro de su población objetivo. Se comienza a ver la focalización como instrumento complementario de la universalización y no como un suplemento (Ocampo, 2008). Según Gerardo Molina (BID, 2005) la focalización se convierte, entonces, en un instrumento importante para asegurar que las prestaciones sean usufructuadas por todos –y no tan sólo ofrecidas a todos–, y que produzcan los resultados esperados. Con ello se estaría haciendo un aporte a la igualación de oportunidades para todos y a la generación de cohesión social. Las políticas focalizadas tienen como objetivo responder a los derechos sociales universales y romper con los ciclos que reproducen intergeneracionalmente la pobreza, creando las condiciones necesarias para que los beneficiarios participen efectivamente en el desarrollo.

Los programas que este trabajo aborda siguen cronológicamente esa lógica: desde una política de empleo focalizada como es el PT hacia una política de transferencia de ingresos como la AUH, basada en el concepto de la universalidad.

Las características de los programas y sus estrategias varían según el contexto socioeconómico y las necesidades de cada país, pero a través de la condicionalidad se logra la utilización de un mismo concepto. A diferencia de las políticas tradicionales, el uso de la evaluación del impacto constante como método de perfeccionamiento mediante la prueba-error, permite proporcionar conocimiento sobre los efectos de las PTCI. De este modo, las políticas de los distintos países obtienen una continuidad. Sin embargo, se debe tener en cuenta que las PTCI también dependen de las capacidades institucionales del país. Varios países utilizan nuevas tecnologías de información que permiten sistematizar los procedimientos, tener una base de datos pertinente y utilizar métodos electrónicos para las transferencias.

Capítulo 2. El debate de las políticas públicas

En este capítulo se presenta la literatura con la que dialoga esta tesis. Nos enfocaremos principalmente en tres grandes líneas. Primeramente, abordamos la discusión sobre el *tipo* de política que se debe implementar en la región latinoamericana para lograr políticas eficientes – focalización/universalización- así como también la centralización/descentralización. En segundo lugar, se presenta la literatura que argumenta que los problemas de las políticas públicas están vinculados al sistema político y a la lógica partidaria. En tercer lugar, se exponen aquellos estudios que evalúan el impacto macroeconómico de las políticas implementadas a través de distintas metodologías.

2.1 Tipos de política a implementar

La política social se materializa a través de las políticas públicas. En consecuencia, al tener un potencial impacto sobre la sociedad, la literatura aborda la problemática proponiendo posibles modelos de acción. Estos modelos se van corrigiendo a través de la lógica prueba-error. Frente a las políticas previas que giraban en torno al subsidio de la oferta por parte del Estado, la implementación de políticas sociales en la década liberal de los 90's trae consigo la discusión sobre la necesidad de focalizar las políticas así como su descentralización. Se va consolidando un nuevo paradigma que busca una mayor eficiencia, así como también la participación de la sociedad civil como medio para lograr una mayor autonomía de los ciudadanos. Las transferencias dejan de ser en especie para pasar a ser monetarias y se comienzan a buscar formas más estables de financiación.

Las Políticas de Transferencias Condicionadas de Ingresos (PTCI) materializaron una “nueva generación de políticas sociales”, y se orientaron a la gestión de los riesgos sociales y al desarrollo humano de los beneficiarios (Villatoro, 2004). En concreto, estos planes proponen una combinación de un enfoque asistencial con un enfoque de desarrollo social. Tienen dos componentes: por un lado, se efectúa una entrega de dinero a familias pobres, y a cambio, se exige un cumplimiento de desarrollo humano, como puede ser la asistencia escolar o el cumplimiento de controles básicos. Éstas han alcanzado legitimidad en América Latina, así como también en países desarrollados, como un tipo de política pública eficaz (Gasparini y Cruces, 2009). Según Villatoro (2004), las PTCI pretenden desempeñar dos funciones. Por un lado, pretenden mejorar la situación de las familias en situación de pobreza crónica. En este sentido, busca prevenir estructuralmente los efectos negativos de las condiciones de pobreza. Por otro lado, se enfocan en las familias que sus condiciones de vulnerabilidad no las

posicionan categóricamente en la pobreza, pero que de todos modos corren el riesgo de entrar en la pobreza en el corto plazo. La función que buscan cumplir las PTCI para este grupo de población es contra cíclica, es decir que se intenta proteger a este grupo en riesgo a través de la incentivación del desarrollo del capital humano.

Las PTCI son sobre todo focalizadas. La focalización consiste en priorizar a los grupos más vulnerables de la sociedad, aquellos que, por su condición socioeconómica tienen alto grado de exclusión. El objetivo de las políticas focalizadas es lograr romper con el núcleo duro de la pobreza. Como la política es compensatoria, la población objeto es un grupo vulnerable, y los beneficiarios se concentran solamente en ese grupo previamente definido. Sin embargo, existe otro concepto que entiende que la política sociales es para toda la ciudadanía. La universalización pretende garantizar el mismo acceso a toda la población de determinado servicio o bien. En este sentido, Paes de Barros (2004) argumenta que las políticas focalizadas resuelven mejor el problema de la inequidad que las universales, por su naturaleza redistributiva y su eficiencia. Un problema de las políticas focalizadas es la priorización de los potenciales beneficiarios. Ésta debe considerar el grado de carencia del beneficiario y también, prever el impacto del programa sobre el beneficiario específico. Para lograrlo, se necesita una base de datos completos, exhaustivos y creíbles, así como también un organización capacitada y sistemas de monitoreo y evaluación. Asimismo, otra crítica a las políticas focalizadas es que se convierten en un mecanismo de control social, es decir, que interrumpen la acción colectiva generando asistencialismo, acentuando la fuerza de los actores jerárquicamente más poderosos. Éstos legitiman la ideología y perspectiva en cuanto a la pobreza. En este contexto, la focalización geográfica se enfrenta al problema de las asimetrías distributivas de los fondos entre unidades que contribuyen activamente a la federación (Britto 2006). El otro problema mayúsculo que tienen las políticas focalizadas es que favorecen el intercambio político (Lodola, 2005), el patronazgo (Samuels, 2003, Auyero 2000), y son utilizadas como moneda de cambio con los actores dominantes (Garay, 2007).

En la década del 2000, miradas provenientes de la gestión pública plantean que para lograr políticas sociales de calidad, es necesario un enfoque de coordinación e integralidad (Acuña, 2009; Repetto, 2009), que tenga en cuenta la complejidad y heterogeneidad de dicho fenómeno. La nueva tendencia de políticas sociales en América Latina busca ser eficiente a través de la coordinación, pero necesita a su vez enfocar los programas integralmente. Esta necesidad está dada por la multicausalidad de las problemáticas que tienen distintos orígenes y diversas dinámicas. En concreto, las políticas integrales pretenden alejarse de los reduccionismos monocausales que reproducen la ineficiencia del accionar público. Asimismo, exigen una coordinación multidisciplinaria, capaz de reconocer la especificidad de una causa y

su rol en el conjunto de determinantes que intervienen en una problemática dada (Acuña, 2009). Se entiende que hay muchas maneras de llevar a cabo esta coordinación. Martínez Nogueira (2009) aporta estrategias de planificación para resolver los problemas de coherencia y coordinación entre políticas. Entiende que la coherencia es consecuencia de la subordinación de las políticas públicas a una concepción estratégica del Estado, mientras que la coordinación es un proceso de su ejecución.

En cuanto a la búsqueda de la eficiencia estatal, un cuerpo importante de la literatura ha trabajado sobre la idea de la descentralización en las políticas sociales, poniendo el foco en la mayor participación en la responsabilidad de los problemas sociales. La descentralización fue entendida por esta literatura como un hecho democratizador de la acción política. Por un lado, el rol del Estado delega tareas específicas al sector privado, transformándolo en actor de la formulación e implementación de políticas. Por otro lado, se traspasa la responsabilidad de las políticas sociales a diferentes niveles de gobierno como pueden ser las provincias y los municipios. Herzer et al. (2000) entienden que en Argentina, la tendencia de descentralización se caracteriza por el diseño de los programas a nivel nacional, delegando la ejecución de los programas a los niveles provinciales y locales. La definen entonces como una descentralización operativa y no política.

Esta descentralización operativa hace necesaria la institucionalización de los programas, que, sumado a la escasez de recursos, derivaron en políticas focalizadas. A través de la selección de poblaciones, la focalización permite la reducción del gasto público en cuanto a las estrategias de la política social. En esta línea autores como Duschatzky y Redondo (2000) conciben a las políticas focalizadas como compensadoras de una falla sistémica incapaz de articular y complementar a los diferentes grupos de población. En este sentido, la focalización es planteada como respuesta positiva a la inequidad del gasto público. El gasto social se concentra en categorías de mayor impacto distributivo como son la salud, la educación y el trabajo, destinándolo a poblaciones vulnerables de la sociedad. De esta manera, se fomenta una mayor equidad del gasto (Álvarez, 2000). La aplicación de la focalización como metodología, necesita una identificación de los grupos evaluados como vulnerables, así como también un monitoreo y un control de la ejecución del programa. Dados estos factores, la focalización permite lograr una mayor eficiencia en el uso de los recursos.

Si bien esta mirada tiene un sentido lógico, otros autores observan dificultades a la descentralización y la focalización. Aplicándolo al caso que se intenta investigar, hay que tener en cuenta el federalismo argentino. Los procesos de descentralización dados en América Latina tienden a generar intercambios políticos (Faletti, 2005). La focalización de la política pública

tiene a su vez consecuencias políticas (Garay, 2007; Lodola, 2005). Sin embargo, la descentralización de la política no siempre da lugar a una mayor libertad a los gobiernos subnacionales para la asignación de recursos a los beneficiarios. Como demuestran Bonvecchi y Lodola (2007, 2010), con la teoría de doble nivel, existe una variación en el grado de discrecionalidad de los ejecutivos nacionales y provinciales sobre las transferencias provenientes del nivel federal. Por lo tanto, los niveles subnacionales no tienen siempre libertad de utilización de fondos federales. Resaltan que el marco institucional de cada transferencia establece qué es lo que pueden hacer los funcionarios con los recursos transferidos. A su vez, según Pierson (1995), los programas de protección social en países federales resultan más complejos. Al disponer más de dos niveles de gobierno, se tiende a tener problemas de coordinación en las políticas sociales y a su vez una alta interdependencia. De este modo, el poder relativo de los actores políticos en un contexto descentralizado afecta la articulación de las políticas públicas, determinando los sistemas y subsistemas y los márgenes de exclusión/inclusión. Asimismo, la cantidad de actores en juego aumentan en un contexto institucional con baja organización, lo que genera la existencia de varios espacios para el desarrollo de distintas estrategias de acción.

En lo que concierne al tema abordado por el presente trabajo, la clasificación de Jordana (2001) respecto a los tipos de relaciones intergubernamentales puede ser útil. Define “monopolio institucional” cuando determinadas áreas son manejadas por el gobierno central; “monopolio institucional distribuido” cuando son los gobiernos subnacionales los que controlan determinadas áreas; “pluralismo institucional” cuando distintos niveles de gobierno comparten responsabilidades. De este modo, el gobierno nacional, al aportar fondos y dirigiendo las líneas centrales de la estrategia de la política, ocupa el lugar de financiador y planificador estratégico de la política social. En cambio los gobiernos subnacionales quedan limitados a ejecutar y administrar esos programas (Bonvecchi y Smulovitz, 2008).

La literatura presentada podría ayudar a entender mejor las ventajas y desventajas de la focalización, así como también la relación entre focalización y descentralización. La búsqueda de la eficiencia de los años 90's llevaron a valorar el concepto de la focalización, pero, habiendo transcurrido años de políticas focalizadas, se comprendió que en determinados contextos producían resultados no favorables. En la década del 2000, comienza a tomar importancia el concepto de la universalización, que se basa en la idea de la garantía de los derechos sociales para todos. Si bien el presente trabajo no busca explicar los efectos de la focalización o la universalización de las políticas estudiadas, el abordaje de esta literatura permite contextualizarlas. A su vez, otorga indicios de la relación entre el tipo de política – focalizada/universal- con el tipo de implementación –centralizado/descentralizado. Sin

embargo, como aclara Stein et al. (2006) las políticas responden de manera contingente a la situación de cada país, dependen del lugar y el momento. Por ende, el objetivo es explorar cuáles son los factores que posiblemente incidan en las características del proceso de implementación de las políticas públicas.

2.2 Las lógicas políticas y partidaria en las políticas públicas

Otras miradas entienden a las políticas públicas inmersas en el sistema político del país en que se implementan, tanto en su proceso de formulación como en su implementación. Este complejo sistema está compuesto por distintos actores (públicos, privados y tercer sector) que tienen intereses propios. En este sentido, el sistema político deriva en una arena de negociación entre actores.

Desde el institucionalismo, los actores que inciden en la formulación de políticas sociales están inmersos en una lógica político-institucional que guía sus intereses. La debilidad o fortaleza de las políticas sociales implementadas deriva de este juego. La prioridad de la política contra la pobreza depende de esta negociación entre los actores. Su posicionamiento en la agenda, su formulación y diseño, su implementación y evaluación dependen de la interacción entre los diversos actores que además de tener distintos intereses, gozan de distintos niveles de concentración de poder, distintas percepciones y capacidades. Ahora bien, estos actores están inmersos en una arena con instituciones y reglas que les brindan posibles planes de acción.

Las instituciones son un conjunto de reglas que estructuran los incentivos para los intercambios y el accionar de los actores (Acuña, 2009). Pueden ser formales o informales. Cuando las reglas formales no resultan creíbles suelen estar acompañadas por efectivas reglas informales. Estos dos niveles son fáciles de distinguir a nivel teórico, pero en la práctica están entremezclados. Las instituciones apuntan a resolver problemas de coordinación como pueden ser los conflictos. En este marco, los actores toman en cuenta las acciones de otros actores para elaborar sus estrategias. Los intereses y las decisiones de gobierno son afectados por reglas/instituciones que operan en distintos niveles.

Al ser la pobreza una problemática multidimensional, es necesario generar las políticas contra la pobreza desde un enfoque multidisciplinario. Es en este punto en donde las instituciones son relevantes ya que determinan la estrategia de la política implementada. Si esta coordinación no es ejecutada correctamente, es probable que el impacto de la política no sea exitosa. Es por esto, que desde la gestión pública, autores como Acuña, buscan generar espacios válidos y robustos metodológicamente para lograr buenas prácticas de políticas públicas⁴. A su vez, Martínez

⁴ Sugiere la elaboración de un “Sistema de Políticas y Programas de combate a la pobreza” (SCP), cuyo objetivo es diseñar la política nacional para la reducción de la pobreza para una vez definida por las

Nogueira (2009) intenta aportar estrategias de planificación para resolver los problemas de coherencia y coordinación entre políticas. La subordinación de las políticas públicas genera coherencia a través del tiempo, mientras que la coordinación es un proceso de su ejecución.

En esta lógica institucional se posicionan los partidos políticos que tienen incentivos electorales necesarios para lograr llevar a cabo sus objetivos. Éstos diseñan su estrategia según los recursos que poseen y sus capacidades. Compiten en tres niveles: el nacional, el provincial y el municipal. La integración entre los partidos depende de la interacción de las sub-organizaciones que componen a las organizaciones partidarias: su autonomía, la resolución de los problemas y la competencia interna y entre estas (Leiras, 2006). Los partidos políticos tienen incentivos electorales y diversas estrategias para lograrlo, están en constante competencia. Éstas dependen del acceso a los recursos, de sus capacidades de coordinación y del contexto político institucional en el que están inmersos.

En este contexto de competencia partidaria, se insertan las políticas de distribución de ingresos. La distribución puede estar guiada por necesidades de orden político. Las políticas descentralizadas, que distribuyen los ingresos entre las provincias y los municipios, siguen la lógica de los partidos. Esta lógica entiende que el gobierno orientará la distribución a favor de las provincias donde el partido del presidente es dominante. A su vez, los planes pueden ser utilizados como instrumento de intercambio de votos por favores en la arena legislativa. Las políticas son utilizadas por los partidos políticos para la negociación con actores dominantes (Lodola, 2005). Es el ejemplo del Plan Trabajar, que, según Garay (2007) favoreció intereses comunes e identidades en los desocupados y fomentó la creación de asociaciones de desempleados y favoreció los ya existentes. El diseño de la política (la escasez de beneficios vs la demanda, la falta de reglas claras en la selección de los beneficiarios y la administración por parte de asociaciones comunitarias) incentivaron la creación de estas asociaciones. Asimismo, la respuesta del Estado frente a los cortes de ruta, metodología principal de protesta social de estos grupos de desempleados, fue otorgar más prestaciones de trabajo asistencialistas, lo que generó un patrón de negociación entre estos grupos y el estado. De esta manera los desempleados y los trabajadores pobres informales se unieron consolidando sus organizaciones en torno a un objetivo y una identidad en común, además de aliarse con los sindicatos de la oposición. Estas uniones dieron lugar a movilizaciones sociales con el objetivo de reclamar más asignación de recursos, ya que el Plan Trabajar sólo llegaba al 8% de los desocupados. Los desempleados y los trabajadores informales, promovidos por sus propios intereses, resolvieron sus problemas de acción colectiva. Las organizaciones de desocupados generaron fuertes lazos directos con los municipios, organizaron el empadronamiento de los beneficiarios y adoptaron

autoridades gubernamentales nacionales, contar con la capacidad para: fijar objetivos, definir prioridades y metodología, asignar responsabilidades, monitorear avances, sistematizar información, redefinición de política.

el corte de ruta como mecanismo de reclamo. Estas federaciones de desempleados se extendieron a nivel provincial, llegando a conformar una coordinación a nivel nacional. La estrategia del corte de rutas, además de ser un mecanismo de reclamo, se transformó en un sistema selectivo de otorgamiento de recursos. Los beneficios sociales se repartían según el grado de compromiso y participación con la organización piquetera que se había conformado. Por ende, el plan social generó una dinámica de generación de incentivos que provocaron una alineación de objetivos.

En este sentido, los conflictos sociales insertaron una variable más en la lógica de partidos, obligando a los partidos a modificar su estrategia. Según Lodola (2005), el carácter original de la protesta fue local, lo que impulsó en la presidencia de Menem, un reparto de fondos a favor de los intendentes peronistas para evitar nuevos estallidos. En este sentido, las políticas sociales son una moneda de cambio utilizada por los partidos para negociar.

Las lógicas políticas y partidarias permiten obtener un punto de vista macro acerca de las políticas públicas. A través de esas lógicas se pueden explicar los procesos que acompañan a una política. Si bien este análisis pretende dar cuenta de la importancia del proceso de implementación en un sentido estricto - la concentración y desconcentración del proceso así como también su centralización y descentralización – es menester tener en cuenta las lógicas políticas que pueden incidir en éstas.

2.3. Análisis de impacto

Otro enfoque de la literatura se basa en los impactos de las PTCI. Se evalúa su impacto sobre los índices de pobreza, el mercado laboral, la reinserción laboral, así como también (en tanto efecto colateral) sobre las relaciones de poder dentro de la familia beneficiaria. Si bien estos análisis son generalmente cuantitativos, también hay estudios cualitativos que incluyen trabajo de campo (focus groups, encuestas, etc). En el modelo de las PTCI se incluye la evaluación como control de las mismas para la formulación de posibles correcciones. Se formulan evaluaciones de impacto para medir cambios a corto y a largo plazo.

Los estudios existentes pueden dividirse según su tipo de análisis; (i) evaluaciones *ex ante* (ii) evaluaciones *ex post*.

Las evaluaciones *ex ante* tienen en cuenta los objetivos del diseño de la política, y pretenden estimar los impactos potenciales de éstas. Sus alcances son teóricos ya que, al ser *ex ante* no obtienen información empírica. Bertranou y Maurizio (2012), a través de una simulación del impacto potencial en los jefes de familia de la Asignación Universal por Hijo, estimaron que el impacto sería más fuerte sobre la indigencia (65% de reducción) que sobre la pobreza (18% de reducción). Esta estimación se basa en tres premisas básicas a saber: que la transferencia llega a

todos los potenciales beneficiarios, que el valor nominal de la transferencia permite mantener el poder de compra y que no hay incentivos por parte de los beneficiarios para reemplazar el sueldo anterior con los recursos que derivan de esa transferencia. Agis, Cañete y Panigo (2010) a través de índices de desigualdad, pobreza, indigencia, vulnerabilidad relativa, calculan el impacto de esta política pública. Es considerado un avance en materia de justicia social, ya que las familias más vulnerables (léase madres solteras, niños o familias numerosas) tienen menos probabilidad relativa de ser indigentes. Por otro lado, Gasparini y Cruces (2010), estiman el impacto distributivo de la AUH, concluyendo que esta política es un avance positivo para la distribución equitativa de la riqueza, pero estima que existe una necesidad de mejorar la estructura del programa y asegurar su sustentabilidad. Por otro lado, en una evaluación *ex ante* del Plan Familias, Epele y Dowbley (2005) analizan cómo el programa afectaría una mejora en la calidad educativa, a través del cambio en la función de densidad del ingreso y los efectos sobre los indicadores de desigualdad y pobreza. Efectivamente, a través de modelos de simulación y modelos econométricos, se destaca que la educación es un factor positivo en la igualación de los individuos. Si bien la transferencia se traduce en un aumento del salario y permite una mejora en la calidad de vida, la educación es el factor que permite ampliar los horizontes salariales. De la misma forma que la AUH, se espera que el efecto sea más fuerte sobre los individuos que viven en la indigencia que aquellos que viven en la pobreza. Asimismo, la literatura en general observa el impacto en el mercado del trabajo. Se argumenta que las transferencias condicionadas generan efectos indeseados ya que los hace dependientes y reduce los incentivos al trabajo. Maurizio (2011) estimó los efectos de la Asignación Universal por Hijo a través del método de las Diferencias sobre las Diferencias, basado en dos componentes: los beneficiarios y los no beneficiarios. Evalúa el efecto del programa en las decisiones de participar en el mercado de trabajo, las tasas de empleo y desempleo, las horas de trabajo y el total del ingreso de las familias. Infiere que la AUH no tiene un impacto significativo sobre la decisión de participar económicamente, ni en la tasa de empleo, así como tampoco observa una diferencia significativa entre los beneficiarios de la transferencia y los no beneficiarios.

Si bien las predicciones *ex ante* constituyen una estimación metodológicamente fuerte, los resultados *ex post* de la política ofrecen una evaluación sobre los resultados de la política. A través la observación de los indicadores de acumulación de capital humano, de inserción escolar, de utilización de la atención de salud, en los niveles de consumo, se obtienen los efectos de la PTCI. La evidencia empírica sirve para observar la eficiencia real de un programa implementado, para poder mejorar mediante la prueba/error la calidad de las transferencias. Con la AUH, se amplió el universo de beneficiarios ya que, las evaluaciones de impacto de los programas anteriores mostraban que las características del grupo *target* eran limitadas y dejaban afuera de la cobertura a muchas familias en situación de vulnerabilidad. A través del Plan Jefes

y Jefas de Hogar, el 94% de las familias en situación de vulnerabilidad no recibían una transferencia (Maurizio, 2008) ya que el jefe o jefa no estaban insertos laboralmente como asalariados registrados. Si bien el PJJHD fue exitoso en apaciguar la preocupante realidad social, reduciendo la indigencia y la desigualdad, fomentó la informalidad ya que la transferencia monetaria perdía valor frente al salario formal (Garganta, 2012). En cambio, mediante evaluaciones econométricas, Garganta concluye que la AUH no generó incentivo suficiente para incrementar las migraciones del sector formal al informal. Las evaluaciones de impacto permiten la reestructuración de las PTCI: “En la Argentina actual, post-AUH, el apoyo social correctamente focalizado ha logrado que los beneficios se concentren principalmente en aquellos que, sin el sostén de la sociedad en su conjunto (a través de las transferencias del Estado) tienen menos posibilidades de subsistencia” (Agis, Cañete y Panigo, 2010).

Por otro lado, si bien los impactos directos son más fácilmente calculables ya que se comparan los indicadores escolares y sanitarios pre y post implementación de los programas, es necesario tener en cuenta los impactos a largo plazo. Uno de los objetivos principales de las PTCI es frenar la pobreza inter generacionalmente. En este punto, si el acceso escolar aumenta, pero los niños no reciben una mejor educación que sus padres, el efecto a largo plazo no resultará positivo. “Sin embargo, la calidad inferior de los servicios educativos y de salud puede comprometer seriamente los resultados de las intervenciones” (Villatoro, 2009). La calidad de los servicios que se prestan tiene mucha importancia. Por eso mismo, para que los resultados de una evaluación no sean sesgados, es menester tener en cuenta los factores externos, como la baja en el consumo total per cápita por ejemplo. Existen otros efectos difíciles de medir como el *peer effect*, que hace que los no beneficiarios accedan a ir a la escuela porque sus vecinos van (Ribas y Soares, 2009). Existen otros efectos no planificados tales como las relaciones de poder dentro de un grupo familiar al entregarse transferencias en efectivo directamente a las madres. Las transferencias pueden entremezclarse con los demás ingresos familiares afectando los incentivos de trabajo para el grupo familiar. Asimismo, puede afectar negativamente las relaciones en la comunidad cuando algunos reciben y otros no. En este sentido, Villatoro (2009) argumenta que si bien las PTCI pueden promover el acceso a los servicios públicos y mitigar la pobreza en el corto plazo, no se puede determinar, dado el plano temporal corto, si son capaces de interrumpir la pobreza en el largo plazo.

Las evaluaciones de impacto de las PTCI reflejan la complejidad de las mismas. La literatura presenta distintas metodologías para poder predecir el alcance de los programas, pero a su vez, reconocen sus límites. Existen efectos colaterales que no son efectivamente medibles. Por eso mismo, es menester destacar también que la literatura no solo abarca estudios cuantitativos, sino también cualitativos, para complementarlas. Se utiliza el estudio sobre percepciones de los beneficiarios mediante encuestas, *focus groups*, entrevistas en profundidad tanto a beneficiarios, funcionarios y ONG.

El impacto de la política pública es medido dicotómicamente, es decir, objetivo proyectado/objetivo cumplido. El objetivo de esta literatura no se detiene en el por qué sino que hace una aproximación efectiva de las políticas.

Estas distintas literaturas expresan la amplitud del mundo de las políticas públicas. El estudio de las políticas públicas es extremadamente amplio y a su vez complejo, dada la cantidad de actores y procesos que la componen, así como también variables que la influyen. Los enfoques presentados previamente centran su atención en distintas partes del proceso de formulación de políticas (Tomassi et al., 2011).

La literatura presentada en este capítulo abre el camino a los ejes conceptuales en los que se basará la exploración del presente trabajo. Por un lado, el enfoque de cada una de las políticas, es decir la focalización y universalización, así como también sus objetivos. Por otro lado, el interés político de la implementación de cada uno de los programas. En base a estos conceptos, se explorará cuáles son las causas de la forma que toma en la implementación de cada una de las políticas.

En este trabajo se busca acotar este universo: en primer lugar, al proceso de implementación de las políticas, y en particular, a las causas que explican el *por qué* de un tipo específico de proceso. La novedad radica en analizar el proceso de implementación y observar qué factores podrían incidir en que tomen una forma u otra.

Capítulo 3. Marco Conceptual

Este trabajo analiza las PTCI en Argentina en el período 1996-2009, clasificándolas en dos dimensiones. Por un lado, el Plan Trabajar (1996), el Plan Jefes y Jefas (2002) y el Plan Familias (2003), siendo tres políticas que estuvieron estrictamente relacionadas, siendo actualizaciones unas de otras; por otro, la AUH (2009) una política más abarcativa que pretende romper con los mecanismos de las políticas anteriores. Sin embargo, estos dos ejes están delimitados por la implementación de esta política. Las políticas de la primera dimensión fueron implementadas de forma descentralizada y desconcentrada, mientras que la de la segunda fue implementada de manera centralizada y concentrada. Estos conceptos serán explicitados más adelante en este capítulo.

En este trabajo entendemos a las políticas públicas como aspecto clave de la capacidad estatal. Si bien la capacidad estatal fue definida de distintas maneras, Repetto (2003) la entiende como “la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales...”⁵ Es decir, las políticas públicas cristalizan la capacidad del Estado. Los elementos de la capacidad estatal definidos en la literatura dan lugar a desagregar dos dimensiones: una política que entiende que las políticas públicas se generan y desarrollan en una relación entre distintos actores estatales y de la sociedad (Rey, 2014) y otra administrativa asociada a las características de cada organización estatal (Repetto, 2003). Si bien la literatura es extensa, no existen formas robustas de conceptualizar y medir la capacidad estatal.

Por eso mismo, entendemos a las políticas públicas con dos componentes principales:

- (i) Un componente de **interacción** que se refiere a la multiplicidad de actores que intervienen en la formulación e implementación de la política. (Scartascini et al, Stein, 2006; Tommasi (2011))
- (ii) Un componente **institucional** que alude a que el diseño de la política pública está influenciado por el contexto institucional (Scartascini, 2011)

La política pública es un proceso de negociaciones e intercambios entre actores. El comportamiento de estos en los intercambios depende de las preferencias de los actores, de sus

⁵ Para un panorama más amplio sobre Capacidad Estatal, ver Rey Maximiliano “Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad” en *Revista Estado y Políticas Públicas No 2. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 115-139*. Disponible en: http://politicaspUBLICAS.flaco.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf

incentivos y de las restricciones que enfrenten, además de sus expectativas. La interacción entre estos actores será cooperativa o no cooperativa según los tipos de intercambios que utilicen (transacciones de tipo “spot” – instantánea- o transacciones intertemporales – de recursos o promesas futuras).

Asimismo, el tipo de transacción en la que los actores políticos pueden comprometerse dependerá de las posibilidades provistas por el entorno institucional. Los temas de credibilidad y capacidad son cruciales para que los actores políticos puedan comprometerse y participar en transacciones intertemporales o, más generalmente, para que puedan cooperar (Scartascini et al, 2011). Stein et al (2006) sostiene que los actores - tales como los partidos políticos, las legislaturas y los presidentes- y los escenarios –como el gabinete, la burocracia, los gobiernos subnacionales, el Poder Judicial– de la formulación de una política derivan en distintos diseños de la misma. Asimismo, las políticas públicas son acciones de las instituciones de gobierno, es decir que tienen un componente de autoridad institucional. Son autoridades legítimamente investidas las que deciden. La institucionalidad de la política alude al contexto en el cual se expresa el componente (ii). Sin embargo, esto no significa que los actores no institucionales no influyan en la creación e implementación de una política.

Por otro lado, con el fin de complementar el marco teórico de este trabajo, concebimos a la política pública con un componente decisional.

- (iii) Uno **decisional** que se refiere a la intención de la política de impactar sobre los individuos a los cuales se dirige. (Titmuss, 1981; Ingram, Schneider, De Leon; 2007)

La política pública es la decisión de atender ciertas necesidades de la sociedad. Atender ciertos intereses significa desatender otros, por lo que la decisión nunca es neutral. A través de las transferencias, el otorgamiento de servicios, o las intervenciones, las políticas pretenden generar algún cambio, ya sea de situaciones, o conductas (Titmuss, 1981). Asimismo, las políticas públicas envían mensajes a los grupos que difieren en su construcción social. Estos mensajes tienen que ver con cómo se comporta el gobierno respecto a las poblaciones target. Es decir, las políticas tienen una intencionalidad, buscando reproducir valores. En este sentido, la ideología tiene importancia ya que define en cierta medida los mensajes que se buscan reproducir. Éstos impactan en las orientaciones políticas y en los patrones de participación de estas poblaciones (Ingram, Schneider, De Leon; 2007).

Para comprender la complejidad inherente a la política pública, Laswell plantea a mediados del siglo XX, la importancia del conocimiento del proceso de la política. Para este análisis, desarrolla una operacionalización por etapas de la política. Posteriormente, estas etapas

fueron criticadas, y la teoría de la formulación de políticas se fue desarrollando. A fines de los 80's Sabatier intenta refutar el estudio por etapas planteado por Laswell. Argumenta – entre otros- que el modelo no indica cómo se pasa de una etapa a la otra, es decir que no es causal; que tiene imprecisión descriptiva; que niega el concepto de relaciones intergubernamentales. Sin embargo, la respuesta a la crítica resulta convincente (Deleon; 1997). El proceso de formulación de políticas no es un modelo, sino que tiene una función utilitaria, que ayuda a desagregar la complejidad de los componentes de las políticas. Es una forma de ordenar las acciones, los actores, los factores que influyen en la formulación de una política. Este concepto entiende a las políticas públicas como un ciclo constituido por cinco etapas diferenciadas por los actores que la integran, las dinámicas de negociación y los objetivos. Las etapas utilizadas son las siguientes: introducción en la agenda pública y definición del problema, formulación de alternativas, toma de decisión, implementación y evaluación *ex post*.

Las políticas que atañen este trabajo fueron creadas a partir de la problematización del desempleo y la pobreza. Nuestro interés reside en los tipos de implementación de las mismas. Para analizarlas, es necesario considerar el contexto en el cual surgen, entender los actores que intervinieron en el PFP, sus incentivos, intereses y restricciones y el contexto.

La implementación

En el proceso de las políticas públicas, la implementación tiene gran importancia, ya que ayuda a comprender como es el ejercicio del Gobierno y del poder en la práctica. Las políticas públicas son el accionar del Estado, a través de las cuales pretende impactar positivamente en la sociedad. La implementación es el proceso de interacción entre el establecimiento de objetivos y las acciones que se emprenden para alcanzarlos.

La implementación se refiere a las acciones que suceden entre el momento en que se plantean los objetivos y los resultados que se alcanzan. Puede ser estudiada desde distintos aspectos, como por ejemplo la eficiencia, las capacidades administrativas, el *targeting*. La implementación involucra diferentes aspectos. En primer lugar, requiere de la administración pública para ser implementada. La implementación es el momento más administrativo de la política pública. En segundo lugar, también involucra la gestión operativa, es decir, como se dividen las responsabilidades para lograr hacer llegar la transferencia a los titulares, habiéndose cumplido las condicionalidades.

Cada política tiene su propia implementación, y por ello, los procesos de implementación varían de una a otra. En este trabajo le prestaremos especial atención a las dimensiones de centralización y concentración de la implementación. Las políticas públicas están definidas por la intervención de muchos actores, diferentes niveles de gobierno, distintos órganos

intervinientes. Observaremos la participación de todos ellos, el acuerdo, y el rol de cada uno en la gestión y ejecución de la política.

Se entenderá a la descentralización como “un proceso de reforma del Estado compuesto por un conjunto de políticas públicas que transfieren responsabilidades, recursos o autoridad de los niveles más altos de gobierno a los más bajos”(Falleti, 2006). Si bien la taxonomía descentralizadora según Falleti presenta tres categorías – administrativa, fiscal, política-, en el presente trabajo utilizaremos solo la administrativa. La **descentralización administrativa** permite transferir desde el gobierno central hacia los gobiernos subnacionales la administración y la prestación de los servicios sociales, a través de las políticas públicas. Asimismo, esta descentralización puede significar una delegación de autoridad a los gobiernos subnacionales en cuanto a la toma de decisiones sobre las políticas, así como también puede significar una transferencia monetaria por parte del gobierno central. Si el gobierno central financia las prestaciones sociales y los costos administrativos, la descentralización administrativa coincide con una forma de administración fiscal.

En contraparte, la **concentración** refiere a que la responsabilidad de la implementación de la política recae sobre un solo actor organizacional. Es decir, al estar concentrada una política, sólo un actor la gestiona. Contrariamente, la desconcentración de una política es que la responsabilidad de llevarla a cabo recae sobre diversos actores. Como aclaramos en la introducción, entendemos la desconcentración como la participación de diversos actores no estatales en la implementación de la política. Si bien se utiliza la definición de *modalidad participativa* de implementación de políticas -donde participan diferentes organizaciones de la sociedad civil, empresas y voluntariado- (Wanda Engel, 2004) en este trabajo utilizaremos el concepto de desconcentración/concentración dando un sentido de horizontalidad análogo al sentido de verticalidad de la centralización/descentralización. Por ende, la desconcentración se refiere a que la planificación, la administración o la responsabilidad de asignar los recursos recae sobre actores institucionales que no son específicamente públicos, ya que pueden ser privados con o sin fines de lucro, o de la sociedad civil. En el presente trabajo se acota a la concentración/desconcentración de la implementación de las políticas.

Si bien los objetivos de la política pública están planteados en el diseño de la misma, la realización efectiva de los objetivos depende de la capacidad institucional del Estado en alcanzarla. Entre la normativa y la práctica existe una diferencia fuerte entre lo que la norma predice que debería pasar y lo que efectivamente pasa.

Capítulo 4. Metodología

Dada la naturaleza de la pregunta de investigación, el diseño de investigación del presente trabajo será exploratorio. Esta decisión se sustenta en querer explorar las posibles causas que explican la forma que asume la implementación en lugar de testear hipótesis específicas acerca de causas previamente identificadas en base a literatura existente. Los trabajos con diseño exploratorio determinan tendencias, identifican posibles relaciones entre variables y establecen el tono de las investigaciones posteriores. El objetivo es aumentar el grado de familiaridad con la implementación de los programas sociales, con la intención de identificar conceptos y variables promisorias, para investigaciones posteriores. Para lograrlo, se realizará un análisis descriptivo. Se tomarán cuatro políticas sociales de transferencia de ingresos, a saber: el Plan Trabajar, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados, el Plan Familias y la Asignación Universal por Hijo. Cada uno de estos programas tiene distintos objetivos, y por ende, distintas características, así como distintos procesos de implementación. La implementación de estas políticas varía. Sin embargo, tienen un denominador común que es la lucha contra la pobreza. Si bien cada una de estas políticas tiene sus propias características, la cronología coincide con una transformación, que va desde la focalización hacia la universalización. Es decir que, el PT es una política explícitamente focalizada, y la AUH, la última es explícitamente universal⁶. En lo que consta los planes restantes, el PJJHD también se focaliza en los trabajadores. El plan consecuente, el PF, integró a las familias como núcleo duro de la pobreza, abriendo más el horizonte de beneficiarios, léase, desde los trabajadores (generalmente hombres) hacia las mujeres amas de casa. Dado este común denominador de PTCI focalizadas, se tomarán estas primeras tres políticas como el Eje 1. Consecuentemente, la AUH será el Eje 2.

Las variables dependientes

Este trabajo pretende delinear posibles razones que hacen a los diferentes tipos de implementación de políticas (Centralizado y concentrado, descentralizado y desconcentrado). A continuación se presentarán dos variables dependientes, que nos permitirán explorar el proceso de implementación de cada política.

Estos tipos son los siguientes:

VD₁: *Centralización/Descentralización de la implementación.* La centralización/descentralización se refiere a la administración de la política. En el sistema federal, como es Argentina, la administración de los programas puede recaer sobre los diferentes niveles de gobierno. La descentralización promueve el pasaje de poder desde el gobierno nacional a los gobiernos locales (municipios, ciudades, localidades) reduciendo la

⁶ Cabe destacar aquí que el término “universal” no significa que alcanza a toda la población argentina, sino que, incluye a los anteriormente excluidos en materia social: los trabajadores informales.

dimensión del gobierno nacional al derivar la responsabilidad de la toma de decisiones a las unidades de gobierno subnacional. Sin embargo, es menester resaltar que en cuanto a las políticas sociales, la descentralización se refiere a la distribución de responsabilidades en los niveles de gobierno respecto a la política. La clara separación de las responsabilidades para cada nivel de gobierno es considerado como una posición de carácter normativo más que empírico. Cada política pública, por su complejidad e interdependencia, consiguen mejores resultados si distribuyen responsabilidades entre los distintos niveles de gobierno (Jordana, 2003). Cuando la administración depende totalmente del nivel nacional de gobierno, se dice que la política es centralizada. Contrariamente, cuando la implementación de la política se deposita en los niveles provinciales y/o municipales, se dice que está descentralizada.

VD₂: *Concentración/Desconcentración de la implementación.* En el proceso de implementación, la concentración/desconcentración se da en el campo, es decir, en el lugar más cercano al beneficiario. La noción de desconcentración se define generalmente como “política participativa” lo que se refiere a la delegación de responsabilidades/funciones hacia diferentes agencias estatales u otras instituciones no gubernamentales ya sean privadas u organizaciones de la sociedad civil. Por consecuencia, definimos “concentración” como la concentración de la responsabilidad de la implementación en una sola agencia estatal.

Estas variables se miden a través de los siguientes indicadores:

VD1: Nivel de gobierno responsable: La implementación de la política puede depender del nivel central de gobierno o de alguno o ambos de los niveles subnacionales. La descentralización es administrativa, por lo que se define como una transferencia de responsabilidades, ya sea de la planificación, la administración así como la asignación de recursos de la política. En este sentido, si la decisión está en el nivel central la política estará centralizada, por el contrario, si la responsabilidad de la implementación recae sobre el nivel provincial o municipal, está descentralizada.

VD2: Cantidad de actores organizacionales que tienen responsabilidad en la implementación. Este indicador se refiere a los actores organizacionales, léase dependencias ministeriales, agencias especiales, ONGS, etc... que tuvieron una función decisiva en la implementación del programa. Específicamente, son los actores que permitieron llevar a cabo la realización del programa. Son órganos que actúan en el mismo nivel, en el último eslabón de la cadena de implementación: el terreno. Es decir, se observa cómo fue el proceso de implementación de cada política: a través de qué agencia los programas llegaban efectivamente a sus beneficiarios. Al haber más actores organizacionales, se entiende que la desconcentración de la implementación es mayor. Contrariamente, al haber menos actores organizacionales, se entiende

que la concentración de la implementación es mayor. El indicador tomará valores por cantidad de actores que intervienen en la implementación de la política en el terreno.⁷

Con el fin de entender por qué se dan políticas con implementación centralizadas y concentradas o descentralizadas y desconcentradas, se explorarán las políticas mencionadas. La exploración se basa en la recolección de datos mediante entrevistas a funcionarios y académicos. Es decir, entrevistas a expertos. A su vez, se vincularán artículos periodísticos que traten cada política en su contexto, y documentación sobre la ejecución de la política (Decretos y Resoluciones), así como también documentos que traten la gestión operativa de las mismas. Estos datos se vincularán mediante la triangulación, siendo el modo racional del uso de fuentes múltiples (Yin, 1994). Dado que los hechos del estudio forman parte del pasado, no es posible hacer observaciones directas, pero sí se podrán analizar documentos oficiales, artículos periodísticos y entrevistas. Asimismo, las entrevistas tendrán dos objetivos diferenciados. Por un lado, se concretarán entrevistas a funcionarios que hayan participado en el proceso de implementación de las políticas o que se vinculen con alguna (o varias) de las políticas estudiadas. Es menester destacar que mediante estas entrevistas la información relevada estará vinculada a las gestiones operativas de la política, con una mirada más administrativa. Por otro lado, se concretarán entrevistas con académicos especialistas en el estudio de las políticas públicas. En este caso, la información relevada será más crítica, contribuyendo al análisis posterior.

Los entrevistados son los siguientes⁸:

Entrevistado 1. Coordinador General del Programa Familias por la Inclusión

Entrevistado 2. Encargado de un Equipo de Capacitación, ANSES.

Entrevistado 3. Director de Posgrado en Desarrollo Humano en Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales (FLACSO).

Entrevistado 4. Especialista en Protección Social del Banco Mundial.

Entrevistado 5. Presidente de la Comisión Administrativa de Revisión de la Seguridad Social de ANSES.

Entrevistada 6. Analista del Programa de Protección Social en CIPPEC (Centro de Implementación de Políticas Públicas para la Equidad y el Crecimiento)

⁷ Es menester resaltar que la participación de los actores organizacionales locales varió entre las comunidades en las que se implementaba cada programa. Si bien esto es importante, este trabajo toma a los programas en su generalidad, por lo que no identifica las particularidades de cada lugar en dónde la política fue implementada. Específicamente, este valor estará dado por la cantidad de actores que aparecen en el diseño de la política.

⁸ Ver Anexo 3.

Entrevistado 7. Profesor en el Departamento de Ciencia Política y Estudios Internacionales, Universidad Torcuato Di Tella (UTDT).

Entrevistado 8. Miembro del Comité Asesor de Centro de Estudios de la Sociedad Civil y la Vida Pública de la Universidad de San Martín (UNSAM)

La entrevista que se realizó a los entrevistados es abierta por dos cuestiones. Por un lado, la naturaleza de la investigación busca explorar potenciales causas de la centralización/descentralización, por lo que es necesario no “encasillar” a los entrevistados y permitir el surgimiento de otras causas posibles durante la entrevista. Por otro lado, los entrevistados se posicionan de forma frente a las políticas en el sentido de que unos son académicos y otros son funcionarios. Entonces, resulta fructífero poder ahondar en las especialidades de cada uno de los entrevistados, para obtener aún más información.

La entrevista abierta se basa en preguntas alineadas en distintos ejes conceptuales. Primeramente, los actores que diseñaron la política, sus incentivos y restricciones, prestando atención a los organismos internacionales, el poder Ejecutivo Nacional y los Ministerios involucrados. Los organismos internacionales son importantes ya que como vimos en el capítulo 2, estos organismos impulsaron las políticas focalizadas que en general son descentralizadas. Asimismo, los incentivos y restricciones del poder Ejecutivo y los Ministerios involucrados tienen que ver con sus capacidades según el contexto y la noción de la utilización de la política como moneda de cambio.

Universidad de
San Andrés

Capítulo 5. Descripción de los casos de PTCI en Argentina

En este capítulo se analizan descriptivamente las políticas públicas de este trabajo. A través de la presentación de cada una de las políticas implementadas en Argentina entre 1996 hasta 2009, se resalta la importancia del proceso de implementación de la política. Se observarán las distintas características de cada política: el contexto en el que surgieron, el diseño general de la política y el diseño de la operación de la implementación.

5.1 De la focalización: Plan Trabajar, el Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados y el Plan Familia

5.1.1 El Plan Trabajar

a. Contexto

El Plan Trabajar (PT) se crea en 1996, durante el segundo mandato del Presidente Carlos Saúl Menem. En su primer mandato, a través de la reforma económica –Ley de Convertibilidad de 1991 - se estableció la paridad entre un peso y un dólar. La década estuvo marcada por la liberalización del mercado entendido como el achicamiento del rol del Estado y la privatización de las empresas públicas. Si bien en el segundo semestre de 1996, la economía había marcado un crecimiento del 5,5%⁹ las tasas de desempleo marcaban un 17,1%¹⁰ en mayo de 1996 según los datos del Instituto Nacional de Estadística y Censos (INDEC). El mercado laboral comenzó a deteriorarse: el modelo de liberalización del mercado y privatización de las empresas estatales no mejoraba la situación laboral. Eso podía observarse en los estallidos sociales que se dieron en algunas ciudades del interior del país, como pueden ser Neuquén, Salta y Jujuy, frente a la privatización de YPF y los procesos de reconversión industrial (PIMSA, 1996) (Klachko, 1996).

Respecto a los programas de asistencia social, las políticas de cobertura de seguro de desempleo, indemnizaciones y políticas de seguridad social en general la administración menemista no fue muy exitosa (Ronconi, 2002). En este contexto, el Banco Mundial estaba promoviendo a nivel regional las políticas condicionadas para resolver las problemáticas sociales. Este organismo decidió hacer un préstamo de 250 millones de pesos (Ronconi, 2002)

⁹Según el Banco Mundial. Disponible el día 19/05/2014 en:

https://www.google.com.ar/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&strail=false&bcs=d&nsm=h&met_y=ny_gdp_mkt_p_kd_zg&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=region&idim=country:ARG&ifdim=region&tstart=-263509200000&tend=1377486000000&hl=es&dl=es&ind=false

La economía argentina en el segundo trimestre de 1996, del Ministerio de Economía. Disponible en: <http://www.mecon.gov.ar/informe/infor18/introd.htm>

¹⁰ Nota periodística de La Nación. Disponible en: <http://www.lanacion.com.ar/167856-subio-el-desempleo>

para la creación de un programa para los desocupados. Junto con el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, economistas del Banco Mundial diseñaron el Plan Trabajar como respuesta a la situación de desempleo y aumento de la pobreza. Este programa estaba dirigido a los desocupados en situación de pobreza, y estaba planteado como un programa transitorio.

Es menester resaltar que el PT es un tipo de PTCI que no cuenta con las condicionalidades típicas de salud y educación, sino que está destinada a la generación de empleo a través de la realización de obras comunitarias. De todos modos, cumple los objetivos principales de una PTCI, ya que está orientada a una población objetivo vulnerable, y se transfiere un monto de dinero con una condicionalidad para recibirlo.

b. Diseño general

El PT fue creado normativamente por el Ministerio de Trabajo. Las transferencias estaban destinadas a personas mayores de 16 años, que estuvieran desocupadas y que no tuvieran cobertura social. Por ende, esa población objetivo era aquella que estaba bajo la línea de pobreza. Las transferencias fueron de \$ 160 al mes en 1996 y \$ 200 al mes en 1997 a cambio de una prestación laboral de treinta horas semanales en proyectos comunitarios. Los proyectos comunitarios consistían en obras para la comunidad, léase zanjeos, refacción de veredas, realización de pintura de una escuela, etc... El plazo de la cobertura era de seis meses, con limitadas posibilidades de renovación.

En cuanto al financiamiento del mismo, las fuentes fueron variando a lo largo del tiempo. En un principio, fue financiado por una parte con los recursos que provenían del Fondo Nacional de Empleo y por otra parte por los préstamos internacionales del Banco Mundial. A partir de 1998, se comienza a financiar en un 50% con aportes del Banco Interamericano de Desarrollo, generando el Plan Trabajar II y el Plan Trabajar III¹¹.

c. Operación del Proceso de Implementación

El entramado institucional a cargo del PT era complejo en tanto cantidad de instituciones intervinientes. Los roles se dividían entre dependencias del Ministerio de Trabajo, como también se apoyaban en organismos externos al ministerio, léase ONG, sindicatos, organizaciones con base territorial.

En primer lugar, la distribución de los fondos se ejercía según los niveles de gobierno. Es decir, el mecanismo a través del cual se distribuían los fondos de los planes era el siguiente: el Poder

¹¹ Financiado por el Préstamo BIRF 4366- AR

Ejecutivo Nacional transfería los fondos a las provincias; luego las provincias eran las responsables de otorgar los fondos a los municipios que, -bajo su criterio- los necesitaban; y por último los intendentes seleccionaban los beneficiarios y planteaba las pautas de ejecución. (Lodola, 2005)

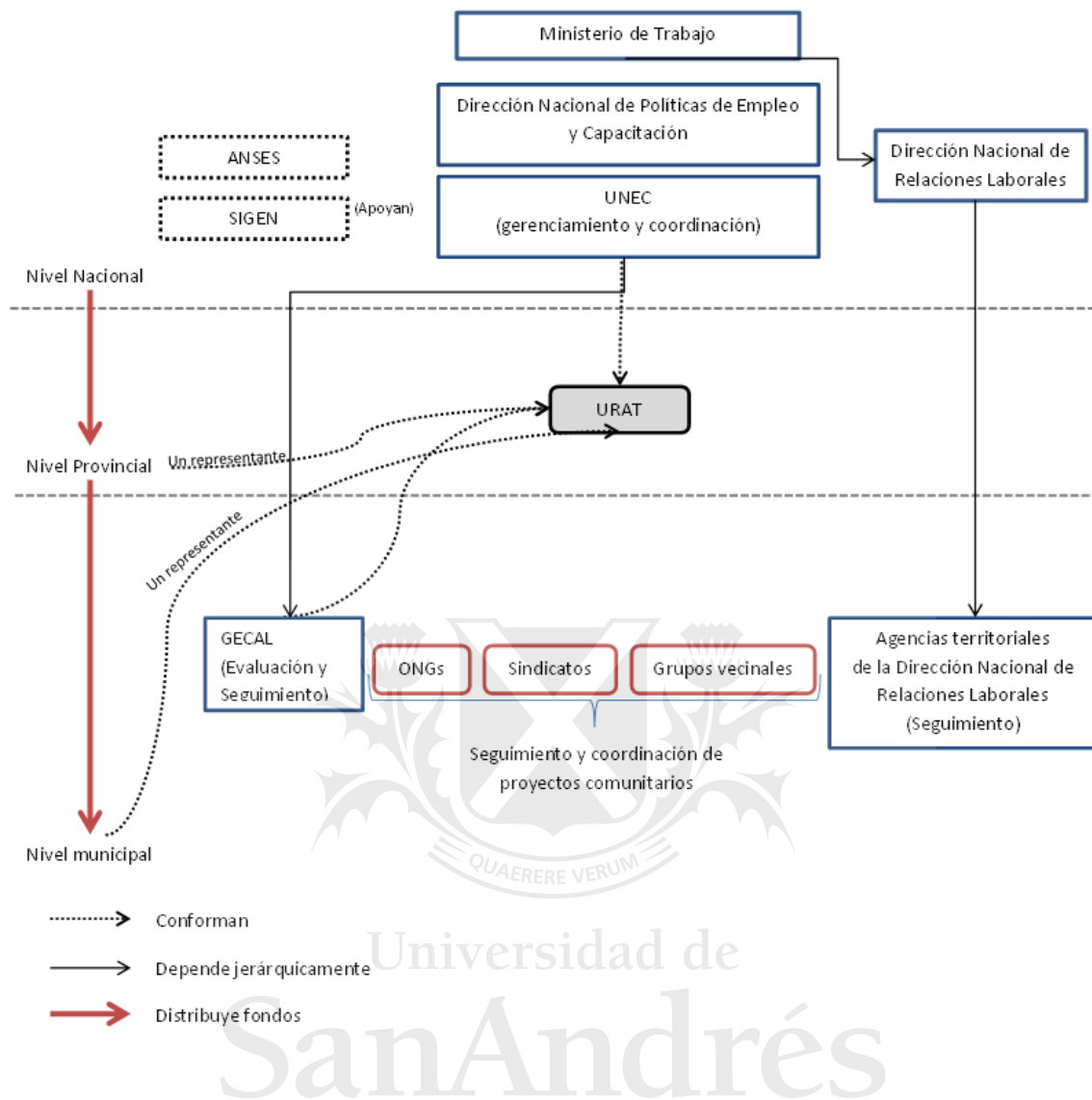
En segundo lugar, el gerenciamiento y la coordinación del programa dependían de la Unidad Ejecutora Central (UNEC), dependiente de la Dirección nacional de Políticas de Empleo y Capacitación (DNPEyC) del Ministerio de Trabajo. Paralelamente, diversas áreas del Poder Ejecutivo Nacional apoyaban las tareas de la UNEC, como la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y la Sindicatura General de la Nación (SIGEN).

En lo que respecta la operación territorial del programa, según Ronconi (2002) los proyectos comunitarios podían ser presentados por organismos públicos nacionales, provinciales municipales, o por organizaciones de la sociedad civil sin fines de lucro, que debían ser aprobados por un organismo (Unidad Regional de Aprobación del Trabajar; URAT) conformado por autoridades de todos los niveles gubernamentales¹². Quienes se encargaban de la operación territorial del Programa eran las Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL) que contaban con 26 Gerencias en todo el territorio. Tenían diversas funciones, entre ellas la evaluación y el seguimiento del proyecto. En cuanto al seguimiento, se apoyaban en las Agencias Territoriales dependientes de la Dirección Nacional de Relaciones de Trabajo. Asimismo, participaban en este proceso las organizaciones locales o los sindicatos presentes en el territorio.

En este sentido, además de que la distribución de los fondos se hiciera de manera descentralizada, la responsabilidad de la implementación recaía en diversos organismos.

¹² Los Gerentes de Empleo y Capacitación Laboral de dos o más provincias que se alternaban cada mes, por los representantes de la UNEC y de la DNPEyC, y por los Directores Regionales del Ministerio de Trabajo. A su vez, también podían participar hasta un representante del Gobierno Provincial por provincia así como también de la CGT y de los municipios.

Gráfico 1. Diseño Operacional Plan Trabajar



Fuente: Elaboración propia en Base a Ronconi (2002) y Lodola (2005)

El Plan Trabajar se fue reformulando a medida que transcurrió el tiempo. Como indica Lodola (2005), al asumir el gobierno de Fernando de la Rúa se modificó la estructura de la implementación del programa. Existía una percepción general negativa sobre el Plan (Entrevista a Germán Lodola, 2013), por el fortalecimiento de las organizaciones piqueteras y los manejos clientelares de la misma. Se buscaba reorientar la política para que pueda ser eficiente en términos de inclusión de las personas a las cuales estaba direccionada el programa. Por ende, se modificó la gestión de los planes. Solamente podían presentar proyectos ONGs autorizadas que debían validar los proyectos a través del Ministerio de Trabajo. Se limitó también la presentación de los planes: solo podían proyectarse planes desde cooperativas (Alegre, 2012). Asimismo, se introdujo el sistema de cobro a través de tarjetas de débito, limitando el manejo

clientelar de los fondos, arribando directamente a los beneficiarios. (Alegre, 2012). De todos modos, según Lodola (2005) si bien estos fueron trabas al manejo indebido de los programas, las organizaciones piqueteras crearon sus propias ONGs legitimando su participación en el plan, así como también utilizaban las cooperativas. Paralelamente, se creó un sistema de instituciones locales llamados “Consejos de Emergencia” con el fin de monitorear el proceso distributivo. Éstos estaban integrados por los gobernadores, los intendentes, los punteros políticos y los representantes de las organizaciones piqueteras. De este modo, se institucionalizó la participación de las organizaciones piqueteras, dándoles más fuerzas como actor clave para la distribución de los programas de empleo.

5.1.2 Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados

a. Contexto

Hacia fines de 2001 y comienzos del 2002 Argentina atravesó una profunda crisis socio-económica y política, que significó el quiebre de un modelo neoliberal. Las medidas económicas tomadas por el Gobierno de la Alianza, demostraban la recesión económica prolongada y la ineficiencia del sistema financiero. Esta situación provocó en diciembre de 2001, el estallido de la sociedad que se manifestó a través de cacerolazos, barricadas, y saqueos. La clase dirigente fue fuertemente criticada, dejándola totalmente desprestigiada. Frente a la situación, el Presidente Fernando De la Rúa se vio forzado a renunciar. En 12 días se sucedieron tres presidentes provisionales, hasta que finalmente el Congreso designó a Eduardo Duhalde como presidente interino el 22 de enero del 2002.

En esta situación, el desempleo alcanzaba un 18,3% de la PEA es decir, 2,9 millones de personas, así como los índices de pobreza e indigencia marcaban un 57,5% y 27,5% respectivamente¹³. La situación era tal que se formó una Mesa de Diálogo Argentino conformada por el Gobierno, el Episcopado y los directivos del Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo, con el objetivo de conciliar una posición para resolver la situación en la que el país estaba sumergido. En un intento de dar respuesta urgente a la situación crítica, se decidió llevar a cabo el Programa de Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJHD). Con el

¹³ Agis, Cañete, Panigo (2010)

objetivo de intervenir en materia social, el PJJHD pretendía “establecer una prestación o beneficio de carácter universal para los jefes y jefas de hogar desocupados”¹⁴

b. Diseño General

El PJJHD fue creado a partir de dos decretos: primero el 165/2002 que pronunciaba la emergencia ocupacional y luego el 565/2002 que efectivamente creaba el Plan. El primero respondía al Ministerio de Desarrollo Social como autoridad para la aplicación del programa y del Ministerio de Trabajo, Empleo y Formación de Recursos Humanos como responsable de la instrumentación, mientras que en el segundo el Ministerio de Trabajo estuvo a cargo de la implementación y los fondos. Según el Ministerio de Trabajo el Plan tenía como objetivo “promover la cultura del trabajo y mejorar la empleabilidad e inserción laboral”. El Programa se dirigía a los jefes y jefas de hogar con hijos menores de 18 años¹⁵, o con hijos con discapacidad de cualquier edad. Asimismo, estaban dirigidos a los hogares donde el concubino del jefe o jefa de hogar se encontrase en estado de gravidez. La condicionalidad de esta PTCI era entonces que los hijos debían atender la escuela por un lado, y debían hacerse los controles sanitarios de salud por el otro. En principio la transferencia era de \$ 100,- a \$ 200,- mensuales¹⁶ y luego se fijó en \$ 150,-¹⁷ mensuales, en un plazo de tres meses, con posibilidad de ser renovado.

Según Neffa, posteriormente a la creación de la política pública, se estableció una contraprestación laboral de entre cuatro y seis horas.¹⁸ La contraprestación era semejante a las contraprestaciones de los planes sociales de empleo liderados por el Ministerio de Trabajo. Eran trabajos de construcción y refacción de edificios públicos, tareas de apoyo en locales públicos, edificios educativos y hospitales, atención de niños y ancianos, etc... Paralelamente, la contraprestación podía ser de asistencia educativa y de formación profesional.

c. Operación del proceso de implementación

Las autoridades de aplicación del PJJHD, que determinaron las acciones y llevaron a cabo la reglamentación fueron el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social (MTESS), el Ministerio de Desarrollo Social y Medio Ambiente (MDSMA), los Municipios y los Consejos Consultivos. Con la lógica de la urgencia de la implementación, se utilizaron diversos actores

¹⁴ Naffa, JC.

¹⁵ Más adelante, en una de las modificaciones, el límite de edad fue extendido a jóvenes mayores de 18 años desocupados, sin hijos y a mayores de 60 años sin prestación previsional.

¹⁶ Según el primer decreto 165/2002. El monto variaba por provincia en función de los convenios entre el Gobierno Nacional y los provinciales.

¹⁷ Según el segundo decreto 565/2002 El monto fue fijo para todo el país.

¹⁸ Artículo 12 de la Resolución del MTEySS N° 312/02 y el artículo 1 de la Resolución 421/02.

organizacionales para poder llegar a los beneficiarios de la manera más rápida posible. El programa fue focalizado ya que, en teoría, permitía una mejor repartición de las transferencias dado el conocimiento profundo y cercano de las realidades de las comunidades pobres. Por ende, así como el Plan Trabajar, el PJJHD ejercía la repartición de los fondos mediante las provincias y los municipios. La Nación le entregaba las transferencias a cada provincia, y la provincia a su vez, los entregaba a los municipios que tenían la facultad de determinar quiénes serían los beneficiarios. En el reparto de los programas estaban involucrados las organizaciones de la sociedad civil y los privados sin fines de lucro.

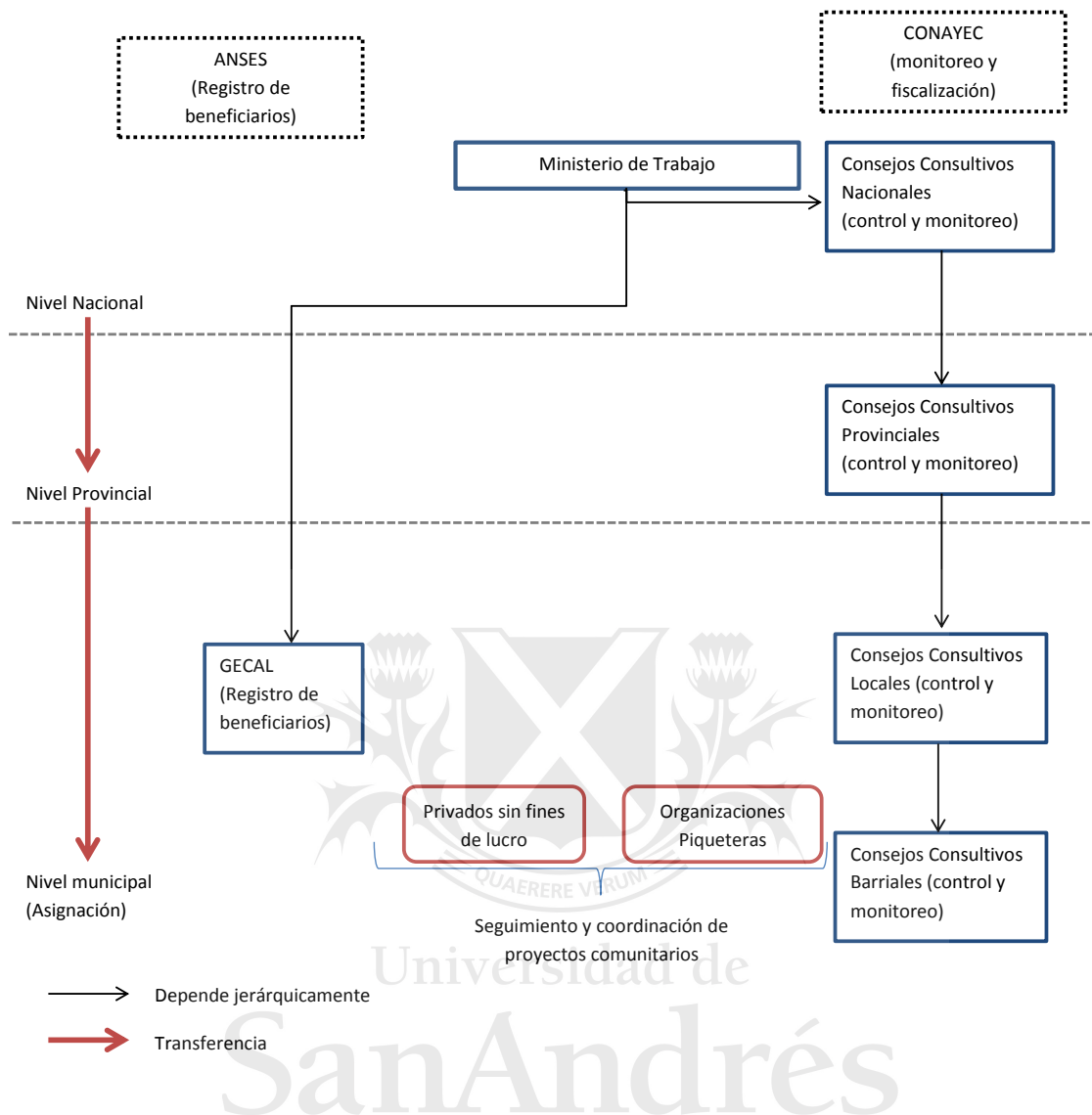
El Ministerio de Trabajo –encargado de implementar el PJJHD- concentraba el Registro de los Beneficiarios y de los Empleadores mediante las GECAL (Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral) teniendo la responsabilidad de recolectar los datos y actualizarlos.

Asimismo, posteriormente a la primer implementación, fueron creados los Consejos Consultivos (en todos los niveles: nacional, provincial, municipal hasta barrial) para monitorear y controlar el reparto. Los Consejos Consultivos Locales evaluaban y seleccionaban los proyectos que serían elevados a los Consejos Provinciales. Estos Consejos Provinciales los derivaban al Ministerio de Trabajo. Los Consejos Consultivos Locales debían a su vez velar por el cumplimiento de la accesibilidad de los beneficiarios, y controlar el desarrollo y la ejecución de los proyectos. Entonces, debían establecer quiénes serían los organismos públicos o privados sin fines de lucro que participarían del programa.¹⁹ Estos Consejos Consultivos dependían del Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEyC) conformado por organizaciones de empleadores; organizaciones sindicales; organizaciones no gubernamentales; instituciones confesionales; y representantes del gobierno nacional.²⁰

¹⁹ Esta decisión traía consigo una alta discrecionalidad. Dada la urgencia del Plan, por ejemplo en 2003, sobre los 90.000 receptores del Plan que registraba el partido de La Matanza, más de 40.000 estaban administrados por organizaciones que negociaban directamente con el MTESS. (andrenacci, ikei, mecle y corvalán 2005)

²⁰ Este Consejo fue creado en la segunda normativa del PJJHD. Según Repetto “la inclusión de la figura del CONAEyC en el diseño normativo se relacionó estrechamente con la capacidad de presión de la Mesa de Diálogo Argentino, fortalecida por el clima imperante de caos, el descreimiento ante la clase dirigente y el protagonismo que venía alcanzado la Iglesia Católica como casi el único actor social que guardaba cierto respaldo público”

Gráfico 2. Diseño operacional Plan Jefes y Jefas.



Fuente: Elaboración propia

Es menester resaltar que el programa tuvo problemas de diseño en cuanto a la focalización, por lo que tuvo varias marchas y contramarchas, y se fue extendiendo vía decretos hasta la aparición del Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo. En principio, era un plan provisorio, necesario para salir de la emergencia ocupacional, situación en la que todo el país estaba sumergido, pero la distribución masiva y apresurada generó una cantidad de irregularidades²¹ que, ya avanzado el Plan eran difíciles de resolver. Los beneficiarios del programa no cumplían con toda la documentación que los acreditaba. Los límites de exclusión e inclusión del programa eran difusos. Esto estaba dado por la naturaleza jurisdiccional del Plan. “La cantidad de inscriptos como posibles beneficiarios había superado su límite preestablecido

²¹ Las irregularidades fueron de asignación de los recursos y del funcionamiento de los Consejos Consultivos. Para leer más: Plan Jefes y Jefas ¿Derecho Social o beneficio sin derechos? CELS, mayo 2003. Disponible el 12/9/2014 en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf

en los cálculos previos de los encargados de tomar las decisiones, en tanto un mes después de haberse realizado el anuncio formal del programa el padrón contabilizaba ya casi 2 millones de personas.” (Repetto, 2004) Por eso mismo, se tomó la decisión de frenar la inscripción al Plan. Esta decisión también fue impulsada por el corto presupuesto que manejaba el Poder Ejecutivo para la cobertura del Plan.

5.1.3 Programa Familias

a. Contexto

Con el fin de responder a la profunda crisis del 2001 y 2002, en los años siguientes se crearon diversos programas de asistencia social²² con el fin de paliar los efectos de la crisis. Paralelamente, a través de medidas macroeconómicas como el tipo de cambio flexible los precios lograron ser más competitivos, y la economía se fue recuperando paulatinamente.²³ A su vez, en 2003 asume la Presidencia de Argentina Néstor Kirchner, trayendo consigo una perspectiva ideológica de la importancia de la protección de los derechos humanos por parte del estado.

En 1996 se había creado el Programa de Atención a Grupos Vulnerables (PAGV), programa focalizado dirigido a los grupos vulnerables que vivían en ciertos conglomerados urbanos²⁴ en situación de pobreza. Frente a la Crisis de 2001, el Banco Interamericano de Desarrollo decidió, junto con el Gobierno Nacional, reformular los préstamos existentes y dar lugar a una transferencia directa de ingresos, que fue el Ingreso para el Desarrollo Humano (IDH). Había entonces una predisposición a generar y reformular los programas sociales. La provisionalidad del PJJHD, sumado a las complicaciones que estaba teniendo en su implementación, dieron lugar a la creación de otros dos planes: el Plan Familias y el Seguro de Capacitación y Empleo²⁵. El decreto 1506/04 dio un plazo de 180 días al MTESS y al MDS para que clasificaran a los beneficiarios del PJJHD en base a su “empleabilidad”. Los denominados empleables seguirían en el Seguro de Capacitación y Empleo del MTESS y los no empleables, en el PF. Estos planes

²² Programas Manos a la Obra (PMO), el Programa Adulto Mayor Más (PAMM) entre otros.

²³ El período 2003-2006 registró un 9% anual acumulativo de aumento del PBI según el Ministerio de Economía(2006). Informe Económico Trimestral N° 58, Buenos Aires, 2006.
www.mecon.gov.ar

²⁴ Corrientes, Chaco, Tucumán, Jujuy – Palpalá, Catamarca, Rosario, Santa Fe, Córdoba, San Juan, LaPlata, Santa Rosa y, Gran Buenos Aires, Neuquén – Plottier, y otros departamentos de las provincias de Salta, Jujuy, Chaco y Formosa para la población indígena.

²⁵ El primer programa (PF) resultó dirigiéndose a las mujeres jefas de familias, mientras que el segundo programa (SCE) resultó dirigiéndose a los hombres jefes de hogar.

pretendieron ser una continuidad del PJJHD. El traspaso de los beneficiarios del PJJHD a estos planes era voluntario, pero se pretendía que abarquen a los beneficiarios de este programa. Entonces, el Programa Familias (en adelante, PF) se crea en octubre de 2004 a través del Gobierno Nacional, bajo la responsabilidad del Ministerio de Desarrollo Social²⁶.

b. Diseño General

El PF se ejecuta en 2004 desde el Poder Ejecutivo con el decreto 1506/04, que vuelve a declarar la Emergencia Ocupacional. Esta vez, la política se sitúa bajo el mando del Ministerio de Desarrollo Social. Sin embargo, la ejecución del programa se realiza estableciendo convenios como marco de cooperación, con el MTESS, el Ministerio de Salud, Medio Ambiente y Educación, y el Ministerio de Ciencia y Tecnología de la Nación, así como también con los Gobiernos Provinciales y los Municipales. Según el Ministerio de Desarrollo Social²⁷, el objetivo del programa consistía en “promover la protección e integración social de las familias en situación de vulnerabilidad y/o riesgo social y contribuir a mejorar sus condiciones de vida, a través de la inclusión social, la promoción de la igualdad de oportunidades y la articulación entre el Estado Nacional, Provincial, Municipios y la Sociedad Civil”. El Programa posee dos componentes: el Componente de Ingreso No Remunerativo, y el componente de Promoción Familiar y Comunitaria. Para el primer componente, el objetivo se basa en los beneficiarios del Plan que eran las familias en situación de pobreza con hijos menores de 19 años, o mujeres embarazadas que no percibían subsidios por desocupación ni asignaciones familiares, ni becas de retención escolar. Se basaba en una transferencia mensual proporcional al tamaño de la familia.²⁸ Lo novedoso de esta política es que quién recibe el subsidio es la madre de familia, que debe “tener un nivel de instrucción inferior a secundaria completa”²⁹, y que no discrimina las familias que tienen otros ingresos, siempre y cuando estos no superen el Salario Mínimo Vital y Móvil. Las condicionalidades de la política eran: (i) el cumplimiento de los controles sanitarios básicos de los hijos bimestralmente; (ii) la regularidad del Plan de Vacunación del Ministerio de Salud de la Nación; (iii) una presentación de certificados de matriculación inicial, y durante el ciclo lectivo, la presentación de certificado de alumno regular o de calificaciones

²⁶ Resolución MDS n° 825/05, art. 3°; decreto n°1506/04, art. 4°

²⁷ Unidad de Gestión Operativa. Proceso de Traspaso. Programa Familias por la Inclusión Social, del MDS.

²⁸ Según el MTESS <http://www.trabajo.gov.ar/left/estadisticas/otia/politicas/verPolitica.asp?id=39> : \$ 155 si la familia tiene un menor de edad; \$ 185 si tiene dos menores de edad; \$ 215 si tiene tres menores de edad; \$ 245 si tiene cuatro menores de edad;\$ 275 si tiene cinco menores de edad;\$ 305 si tiene seis o más menores de edad.

²⁹ Contestación del MDS ante un pedido de informes elevado por el CELS, Buenos Aires, 20 de septiembre de 2006. Citado en http://www.cels.org.ar/common/documentos/informe_UNESCO.pdf

para cada niño a cargo del titular de 5 a 19 años. Por otro lado, el segundo componente, el de Promoción Familiar y Comunitaria tenía como objetivo general fortalecer los procesos de promoción y prevención de salud, así como también mejorar el acceso y el desempeño educativo, y sobre todo, fortalecer los procesos de participación comunitaria. Los beneficiarios recibían servicios de capacitación para el desarrollo. Este componente se estructuraba en tres líneas de intervención: Apoyo Escolar, Desarrollo Familiar y Comunitario, y Remoción de Barreras. Contaban con apoyo escolar para los niños que lo necesitaban, educación para el cuidado materno infantil mediante talleres, material gráfico y visitas personalizadas. Por otro lado, les brindaban capacitación en oficios y la posibilidad de terminar los estudios. Asimismo, tenían la posibilidad de recibir formación de promoción comunitaria. Todos estos servicios se brindaban según la necesidad de cada comunidad, en la medida en que lo deseasen.

En cuanto al alcance, esta política era más acotada que el PJJHD en cuanto a la masividad. Para el año 2006, el Programa previó una cobertura de 500 mil familias y 403 municipios, y para el año 2007 proyectó 700 mil familias.

En cuanto a la financiación, el Banco Interamericano de Desarrollo otorgó un préstamo de 700 millones de dólares, mientras que el Tesoro Nacional aportó 300 millones de dólares.

c. Operación del Proceso de Implementación

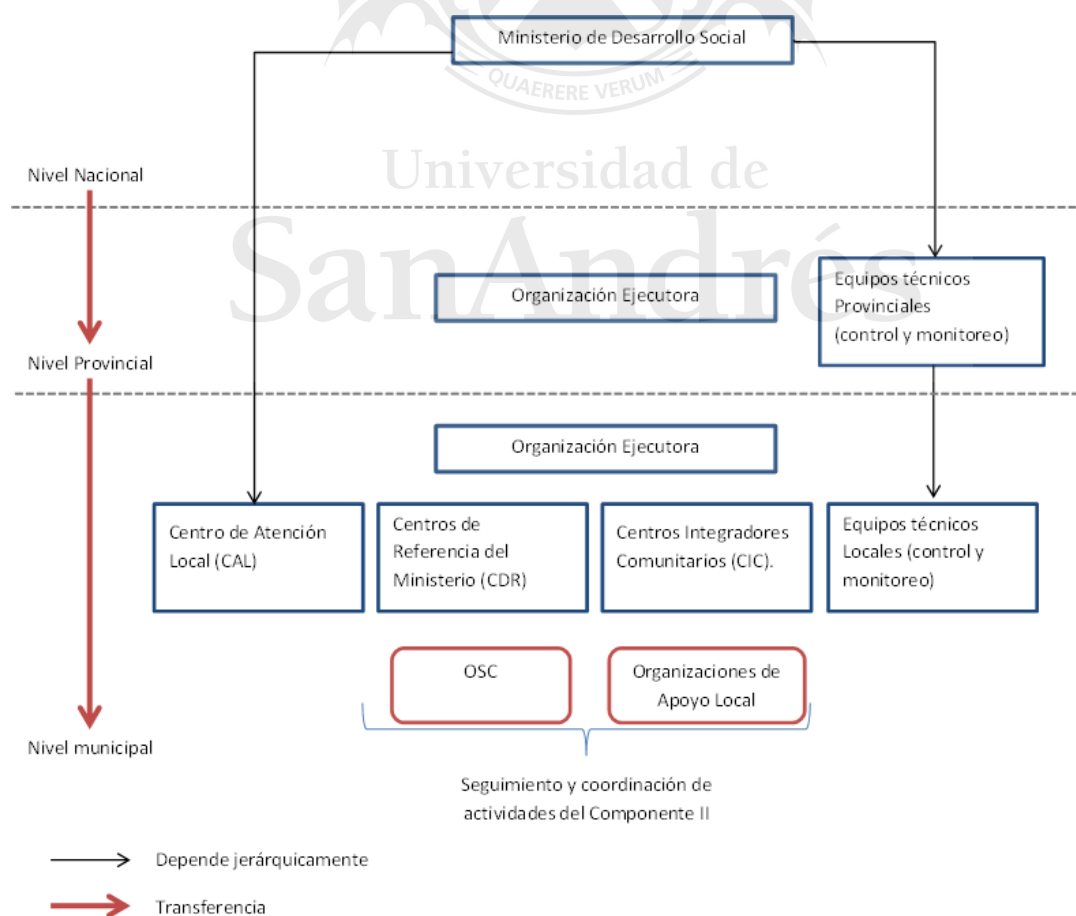
A diferencia de los otros programas, el PF fue ejecutado por el Ministerio de Desarrollo Social. Según este Ministerio³⁰, para optimizar el funcionamiento del Programa se combinaron dos niveles complementarios de gestión: el centralizado —a cargo de las instancias de coordinación, logística de la implementación del programa, administración, monitoreo y evaluación— y el descentralizado, compuesto por los equipos técnicos provinciales, locales y los Centros de Atención Local (CAL). Este nivel integra y articula sus tareas con los Centros de Referencia del Ministerio (CDR) y los Centros Integradores Comunitarios (CIC).

A nivel centralizado el programa contaba con una Coordinación General del Programa, que tenía a su cargo dos unidades de gestión técnica, tres áreas de soporte y un área responsable de la capacitación y la comunicación. A nivel descentralizado, el Programa articulaba con equipos técnicos provinciales y equipos técnicos locales. Tanto las provincias como las municipalidades tenían responsabilidad administrativa. La descentralización se daba sobre todo en la implementación del componente II, que estaba a cargo de distintos actores reunidos en una

³⁰ Disponible el 20/09/2014 en: http://www.infoleg.gov.ar/basehome/actos_gobierno/actosdegobierno20-7-2009-2.htm

Gestión Asociada. A nivel descentralizado, correspondía el equipo técnico y contraparte provincial, el equipo técnico y contraparte local, la Organización Ejecutora y las Organizaciones de Apoyo Territorial. El componente necesitaba fundamentalmente de la participación del Estado Provincial y el Estado Local, siendo muy importantes los equipos técnicos locales, que debían sostener relaciones políticas institucionales con los gobiernos locales y provinciales, así como también con las Organizaciones de la Sociedad Civil. El foco estaba en rescatar los espacios preexistentes, para no interferir con un modelo de gestión ajeno a cada realidad. Para lograrlo, se crearon los espacios de la Mesa de Coordinación y Seguimiento y las Reuniones de intercambio, para asegurar la participación activa de todos los sectores de la política social interviniente en cada localidad. Asimismo, las Organizaciones Ejecutoras (OE) administraban los fondos para las actividades previamente planificadas. Por otro lado, las OE establecían acuerdos formales con las Organizaciones de Apoyo Territorial en cuyas sedes se implementaban las actividades. Estas podían ser espacios que existían previamente en la comunidad, un espacio útil para el fin de las actividades. Éstas eran elegidas por los actores locales y los participantes de la Mesa de Coordinación.

Gráfico 3. Diseño operacional Plan Familias



Fuente: Elaboración propia

Estos tres programas son distintos entre sí, ya que tienen distintas poblaciones objeto, distintas condicionalidades, fueron ejecutados por distintos ministerios y poseen distintos procesos de implementación. Sin embargo, el denominador común de estos tres programas es que tanto el nivel provincial como el nivel municipal cumplen un rol activo en la implementación de estos programas nacionales. El gobierno provincial en los tres casos (PT, PJJHD, PF) era quien recibía los fondos por parte del gobierno nacional y lo otorgaba a los municipios que creía lo necesitaban. Asimismo, los gobiernos municipales elegían – discrecionalmente- los beneficiarios. Por otro lado, los componentes de generación de empleo en los dos primeros casos, y de desarrollo comunal en el tercer caso, utilizan la participación de actores no gubernamentales para su implementación.

5.2 Hacia la Universalización: La Asignación Universal por Hijo

5.2.1 Asignación Universal por Hijo

a. Contexto

A fines de 2009, ya bajo la presidencia de Cristina Fernández de Kirchner, se implementó el programa denominado “Asignación Universal por Hijo” mediante el decreto 1602/09. Argentina se encontraba en un período de fuerte recuperación económica³¹. En los primeros años de recuperación post crisis 2001, las políticas en materia social habían experimentado cambios significativos. Las necesidades sociales se habían hecho muy visibles y las políticas sociales debían responder a ellas. Los tres programas presentados anteriormente coexistieron durante cinco años. Es decir, si bien la situación crítica del país se recuperaba, seguía existiendo la necesidad de un cambio en materia social: una gran parte de la población no estaba incluida en los planes existentes. Esto se veía reflejado en el debate en torno a la universalización de las asignaciones familiares en los arcos del Congreso Nacional, así como también por parte de ONG’s y académicos. Como indican Gasparini y Cruces (2010), “el gobierno nacional, por el contrario, insistía en la relevancia del empleo como política social.” Sin embargo, de forma apresurada el Ejecutivo Nacional crea la Asignación Universal por Hijo.

b. Diseño General

La AUH es una reestructuración de las Asignaciones Familiares, ampliando la prestación clásica de seguridad social, incluyendo a los trabajadores informales y desempleados que habían sido excluidos. La característica distintiva de la AUH es la universalidad, entendida como

³¹ Según Banco Mundial. Disponible en la sección de Public Data de Google.

inclusiva³². Esta política pública introduce al sistema de pensiones a los beneficiarios del sector informal que no percibían un salario fijo. Asimismo, la implementación y el funcionamiento de la AUH están bajo la dirección de la Administración Nacional de Seguridad Social (ANSeS). Esta política pública está destinada a niños y adolescentes menores de 18 años, residentes en la República Argentina, que no tengan otra asignación familiar prevista por la Ley de Asignaciones Familiares y pertenezcan a grupos familiares que se encuentran desocupados o se desempeñan en la economía informal. Ésta consiste otorgar una prestación monetaria mensual de \$ 200 en 2009 alcanzando \$644 para agosto 2014,- abonada a uno de los padres por cada menor de 18 años, teniendo como máximo a cinco abonados menores por familia. Las condicionalidades que esta asignación se vinculan estrechamente con la Salud y la Educación.³³

c. Operación del Proceso de Implementación

La AUH es la PTCI de más amplia cobertura en el país, llegando a 3.500.000 titulares según ANSeS. Para su implementación esta política necesita entonces una fuerte institucionalidad. Como explicitan Repetto y Diaz Langou (2010) “la AUH es implementada a través de un modelo de gestión muy centralizado. Toda la operatoria es realizada por ANSES y sus delegaciones en territorio (las Unidades de Atención Integral -UDAI- y las Oficinas). Las Oficinas y las UDAI se encargan del contacto directo con los titulares y de la carga de altas y bajas, mientras que la sede central de ANSES tiene bajo su responsabilidad el monitoreo, la autorización de las altas y bajas y el pago a los titulares.”

Esta agencia burocrática ya había participado en las implementaciones de las anteriores PTCI, por lo que ya poseía experiencia sobre prestaciones sociales. Sobre todo, ya tenía una estructura de alcance territorial, permitiendo la penetración del organismo estatal en casi todo el territorio nacional. A su vez, esta agencia tenía mucha información sobre los beneficiarios, y a medida que fueron avanzando los planes, ésta obtuvo datos de los individuos que pudieron utilizarse gracias a los avances tecnológicos con los que contaba. Según Martínez Nogueira (2011), la disponibilidad de tecnologías de información permitieron a la ANSeS operar en las escalas que le eran requeridas para este tipo de política pública.

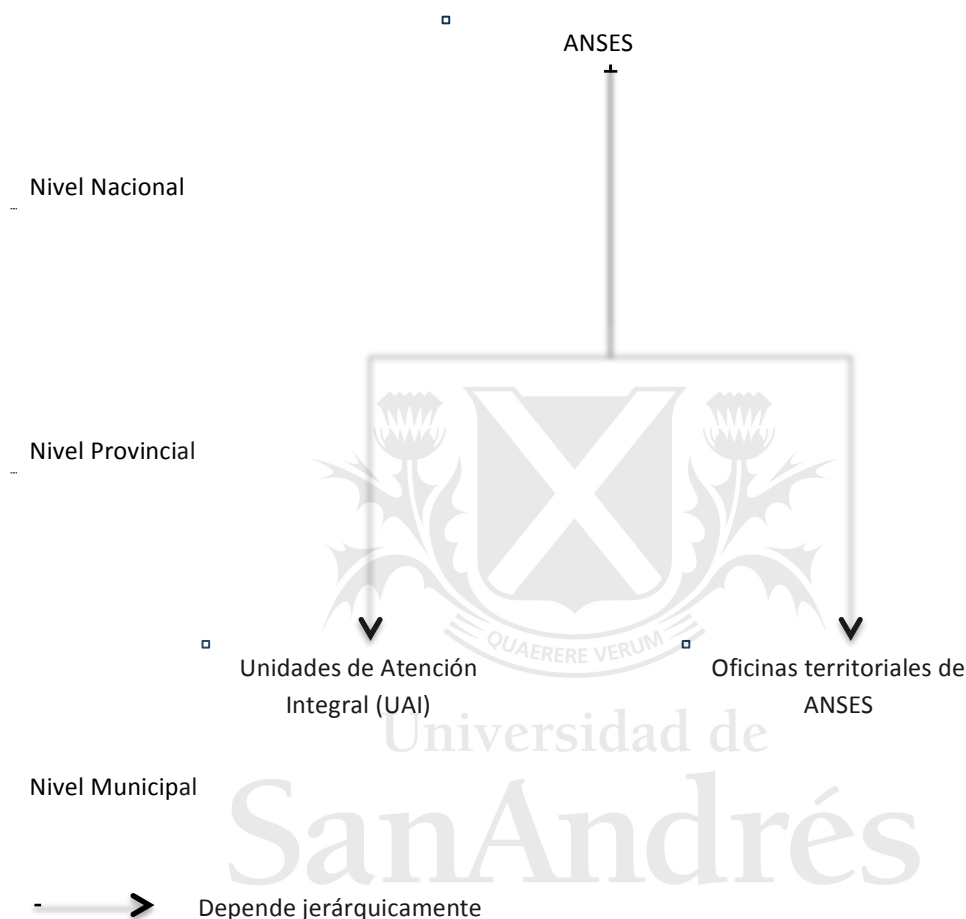
Por otro lado, la condicionalidad que plantea la AUH en su diseño, permite la autonomía de la misma. Para que puedan realizarse las contraprestaciones de educación y salud, los actores

³² Es menester resaltar que no es universal en el sentido estricto de la palabra ya que no está dirigida a toda la población sino que incluye a los trabajadores informales por lo que es inclusiva. De hecho, cobertura de beneficiarios no dista tanto del PJJHD (3.500.000 vs 2.000.000)

³³ Para el primer caso, se exige el cumplimiento de los controles sanitarios y el plan de vacunación obligatorio. A su vez, esta política se articula con otra, el Plan Nacer, obligando la inscripción de los beneficiarios de la AUH a éste. Para el caso de la Educación, la asignación exige la concurrencia de los menores de 5 a 18 años a establecimientos públicos educativos.

organizacionales locales tales como las ONG, los municipios, las cooperativas, etc. son prescindibles. La condicionalidad se implementa a través de la coordinación con otros planes sociales, como el Plan Nacer para el caso de la Salud, y la articulación con los establecimientos escolares en cuanto a la Educación.

Gráfico 4. El diseño operacional de la AUH



Fuente: Elaboración propia

Entonces, estas resultan las cuatro políticas públicas que fueron elegidas en este trabajo para analizar la implementación de las políticas en Argentina. Si bien las cuatro políticas mencionadas anteriormente pueden ser catalogadas como PTCI, son de naturaleza distinta entre sí. En primer lugar, todas están destinadas al combate contra la pobreza, pero desde distintas dimensiones. El PT y el PJJDH, atacan primordialmente la problemática del empleo para abordar la pobreza. En cierta medida, el PF también ataca vía el empleo pero no es su herramienta central. En cambio, el interés central de la AUH no es la empleabilidad, sino frenar los incentivos intergeneracionales de la pobreza, a través de la escolarización y la sanidad. En

consecuente, la condicionalidad de cada una de las políticas es única. Con algunas variaciones, puede observarse que el PT y el PJJHD se asemejan, así como el PF y la AUH. Las condicionalidades del PT y el PJJHD exigen una contraprestación laboral frente a la transferencia, aunque esta contraprestación se materialice de distintas formas. Las condicionalidades en común del PF y la AUH son la escolarización y la realización de controles sanitarios, aunque el PF requería otras condicionalidades relacionadas con el empleo, como la asistencia a cursos de capacitación.

Por otro lado, se tiene en cuenta que estas políticas fueron aplicadas en momentos económicos y políticos marcadamente distintos. En la brecha temporal que se analiza 1996-actualidad, ha habido fuertes cambios políticos -se ha pasado de un gobierno peronista neoliberal, a uno radical y luego a uno peronista progresivo- y se han implementado numerosas políticas económicas, resaltando la crisis socio económica y política del 2001. Estos distintos contextos podrían estar estrechamente vinculados a la creación de cada política.



Capítulo 6. Análisis exploratorio

En este capítulo se presenta el análisis que busca explorar las posibles causas de la forma que asumió la implementación (descentralizada y/o desconcentrada) de las principales políticas sociales argentinas. Para ello, el primer paso es caracterizarlas para después pasar a examinar y explorar las posibles causas de lo mostrado en la clasificación.

Habiendo presentado los indicadores a través de los cuales se permite observar la centralización/descentralización y la concentración/desconcentración de la implementación de las políticas, y mediante la información expuesta en el capítulo 5, se presentan a continuación los niveles de centralización y concentración de cada política.

Tabla 1. Niveles de centralización y concentración de cada política.

	PT	PJJHD	PF	AUH
Niveles de gobierno decisorios	Provincial Municipal	Provincial Municipal	Provincial Municipal	Nacional
Cantidad de actores organizacionales en la implementación	4	3	3	1

Elaboración propia en base a la caracterización del Capítulo 5.

Como podemos observar en la Tabla 1, los primeros tres planes – el Plan Trabajar, el Plan Jefes y Jefas y el Plan Familias (ordenados cronológicamente), muestran distintos grados de descentralización en cuanto a los niveles de gobierno que deciden en la implementación. Asimismo, en la implementación territorial de estos planes participaron más de 3 actores organizacionales. Es menester resaltar que la participación de los actores organizacionales locales varió entre las comunidades en las que se implementaba cada programa. Si bien esto es importante, no se observarán las particularidades de cada localidad, sino que se observan los programas desde un punto de vista macro. Sin embargo, la participación de distintas ONGs en las comunidades permite decir que tienen un nivel de desconcentración.

En primer lugar, el Plan Trabajar, según el Entrevistado 8 “era muy vertical en su implantación, iba a los gobernadores, los intendentes o sea tenía una implantación muy federal, de alguna manera, muy vertical y lo que quedaba, era, digamos, muy en mano, sobre todo de los intendentes, los jefes comunales que hacían política de diferente tipo”. El nivel nacional otorgaba un monto a cada provincia en base al porcentaje de trabajadores desocupados en

situación de pobreza³⁴, y a su vez, la provincia decidía a qué municipios otorgarles la transferencia para la realización del PT. A su vez, el municipio decidía quienes formarían parte del Plan Trabajar y quiénes no. Es decir que los tres niveles de gobierno tenían un alto poder decisorio. Esta verticalidad refiere al concepto de la política, que es la focalización. La política responde a una lógica de la demanda, es decir, intenta resolver un problema específico de la sociedad, y en este caso, del desempleo. Por otro lado, el componente de contraprestación laboral del PT –es decir, su diseño– incluye a los actores locales. Operativamente, la calificación y la priorización de los proyectos comunales recaía sobre las Gerencias de Capacitación de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), dependientes del Ministerio de Trabajo, así como también sobre organismos provinciales y municipales y la CGT.

En cuanto al Plan Jefes y Jefas, los entrevistados se refirieron a la descentralización como parte de la naturaleza de la política. Si bien el PJJHD fue un programa más universalista, no dejó de responder a una lógica de safety net, es decir de transferencia de ingresos para proteger a los más vulnerables. El Decreto 565/02 proclamaba “que el desarrollo del citado PROGRAMA deberá operar de manera descentralizada y con activa participación de los actores sociales de cada una de las jurisdicciones”, es decir declaraba la descentralización. Operativamente, al iniciarse el Plan, se dio de esta manera. Los Consejos Consultivos Locales, Municipales o Comunales tenían como función asegurar el control, la transparencia y la efectiva ejecución del Programa. La toma de decisión en la implementación era fuerte, sobre todo la de los Consejos Consultivos Locales, que tenían –entre otras cosas– la facultad de solicitar las altas y bajas de los beneficiarios. Asimismo se incluía en este nivel al Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAyEC). Sin embargo, la gestión del programa a medida que fue avanzando se ha ido centralizando cada vez más en el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social nacional, mediante sus delegaciones territoriales, pero los Municipios siguieron manteniendo su importancia. Sin embargo, la desconcentración en la implementación del PJJHD también se refieren a los Consejos Consultivos Locales que están integrados por representantes de trabajadores, organizaciones sociales, y empresarios.

Asimismo, el tercer plan – Programa Familias–, es diseñado bajo el entendimiento de la focalización, con el componente de desarrollo comunitario. El Programa fue reconocido por los entrevistados como un programa de transición, es decir que seguía la lógica de los programas anteriores. Los beneficiarios del PJJHD catalogados como “no empleables” debían trasladarse al PF. Consecuentemente, la implementación del programa se efectuaba de forma descentralizada como había sido el PJJHD. Operativamente, el PF tiene una gestión descentralizada mediante los Centros Integradores Comunitarios y los Centros de Atención Local del Ministerio de Desarrollo Social y los Equipos Técnicos Provinciales y Locales. Asimismo, el Ministerio de

³⁴ Artículo 10, Resolución 240/97, que se refiere al Trabajar II.

Desarrollo plantea una Gestión Asociada desconcentrada para la ejecución de las actividades del Componente II que está integrada por la Organización Ejecutora, y las Organizaciones de Apoyo Territorial, compuestas por Organizaciones de la Sociedad Civil.

Contrariamente, la implementación de la Asignación Universal por Hijo está centralizada en el nivel nacional de gobierno. Toda la implementación está a cargo de la ANSES que, mediante sus delegaciones en el territorio (las Unidades de Atención Integral –UDAI- y las Oficinas de ANSES), contactan directamente a los titulares del programa. Es decir, un solo actor organizacional se encarga de su implementación en el territorio, que es ANSES. Por ende, la AUH es centralizada y concentrada. El tipo de programa define las características del mismo. En su diseño, no contiene un componente de contraprestación laboral – como en el PT y el PJJHD-, ni de fortalecimiento comunitario como el PF. La AUH sólo contiene las condicionalidades de asistencia escolar y controles sanitarios. Es decir, que estas condicionalidades requieren de articulación con los Ministerios de Salud y Educación, pero en términos operativos, no significa una descentralización de la política. Por otro lado, como su nombre lo indica, la Asignación Universal por Hijo responde a una lógica universal. El Entrevistado 5, de ANSES aclara que “se dio un cambio de paradigma. El programa busca garantizar derechos.” El plan tuvo una cobertura del 8,7% de la población total del país³⁵, lo que significa alrededor de 3.500.000 beneficiarios. La mayoría de los entrevistados coincide en que la magnitud del programa requiere de una centralización por parte del Gobierno Nacional.

Si bien cada uno de estos programas tienen distintos objetivos, y por ende, distintas características, los tres primeros –el Eje 1- muestran una homogeneidad en cuanto a las nociones de descentralización y desconcentración. Por ende, podrían tomarse como un conjunto homogéneo, para ser contrastados con la AUH – Eje 2- , que presenta la centralización y la concentración en su proceso de implementación. Habiendo explorado mediante las entrevistas, la gran mayoría de los entrevistados coincidieron en que el nivel de centralización y concentración responde naturalmente al tipo de política que se decidió implementar. Es decir, los objetivos y modos de implementación de cada política se fueron transformando a medida que transcurrió el tiempo: en el Eje 1 las políticas fueron más focalizadas; en cambio, en el Eje 2, la AUH siguió la lógica de la universalización.

Habiendo esclarecido estos conceptos aplicados a cada una de las políticas, se intenta explorar a continuación las potenciales causas de que cada política haya tomado una lógica focalizada o universal.

³⁵ En diciembre de 2011 según ANSeS.

EJE 1. Similitudes y diferencias

Las tres políticas analizadas en este apartado responden a la lógica de la demanda, es decir, intentan resolver un problema específico de la sociedad. Estas políticas fueron diseñadas e implementadas en distintos contextos socioeconómicos de Argentina, variando el PBI anual per cápita de 9348usd en 1996, a 3285usd en 2002 y a 5767usd en 2005³⁶. Sin embargo, las tres políticas fueron diseñadas de forma tal que fueron descentralizadas y desconcentradas en su implementación.

El Plan Trabajar ataca directamente el desempleo. Como se mencionó en el capítulo anterior, el desempleo estaba en alza por lo que este plan responde a una demanda creciente. En primer lugar, el programa fue implementado por el Ministerio de Trabajo. Para implementarlo, fue necesario recolectar la base de los destinatarios. Como expresa el Entrevistado 7, “Lo que si podría decirte es que en el Plan Trabajar no existía una buena tecnología de información, porque de vuelta el Plan Trabajar era una implementación que iba más dirigida por su propia lógica de distribución, era más política digamos, no se si menos transparente, pero había un sesgo político más claro.” El Ministerio de Trabajo tenía en el país 26³⁷ Gerencias de Empleo y Capacitación Laboral (GECAL), una por provincia y en el caso de la provincia de Buenos Aires una para Capital federal, otra para el conurbano bonaerense y otra para el resto de la provincia. Por ende, podría pensarse que la contraprestación laboral de esta política, requiere de una presencia territorial más fuerte, es decir responde a la necesidad de introducir actores locales que tengan conocimiento previo de las dinámicas locales. El Art. 3 de la Resolución 240/97 del MT postula que “Podrán presentar proyectos, en el marco del Programa, en forma individual o conjunta, organismos públicos nacionales, provinciales y municipales, organismos descentralizados y entes autárquicos, empresas públicas y entidades comunitarias sin fines de lucro, denominados a los efectos de la presente “Organismos Ejecutores””. Es decir, para poder realizar los proyectos comunitarios es necesario uno o varios actores que conozcan a los potenciales beneficiarios, las relaciones locales, y las infraestructuras en dónde se iban a poder realizar los proyectos comunitarios. La dinámica de este componente es primordialmente local.

Asimismo, para implementarla, fue necesaria la financiación de organismos multilaterales de crédito. El Entrevistado 7, que colaboró en un informe de consultoría para el Banco Mundial aclara que “el Banco Mundial está diciendo condicionalidad. Quiere empleo, quiere empleo, quiere empleo”. En un principio, en 1996, se financió con recursos provenientes

³⁶ En dólares estadounidenses actuales, según datos del Banco Mundial. Disponible en https://www.google.com.ar/publicdata/explore?ds=d5bncppjof8f9_&ctype=l&strail=false&bcs=d&nselm=h&met_y=ny_gdp_pcap_cd&scale_y=lin&ind_y=false&rdim=region&idim=country:ARG&ifdim=region&tstart=325998000000&tend=1304218800000&hl=es&dl=es&ind=false

³⁷ Disponible en: <http://www.aset.org.ar/congresos/6/archivosPDF/grupoTematico07/001.pdf>

del Fondo Nacional de Empleo asignados a Programas de Empleo Transitorio y los provenientes de préstamos internacionales. Al año siguiente el programa es co-financiado por el Banco Interamericano de Desarrollo en un 50%, y el otro 50% es financiado con el Fondo Nacional de Empleo³⁸, conocidos como Trabajar II y III. En ese momento, en general, los organismos internacionales de crédito promovían las políticas más bien focalizadas (Ravallion, 2000). Como aclara el Entrevistado 5, “Descentralizar la implementación es más eficiente totalmente, en el sentido de una unidad conceptual, y de una unidad de gestión y participación en el campo de organismos locales: municipios, escuelas, etc... es una combinación inteligente, razonable que permita llegar a la población pero mantener un control estricto sobre lo que se está haciendo”.

El Plan Jefes y Jefas de Hogar también es un programa de empleo, gestionado por el Ministerio de Trabajo como lo es el Plan Trabajar. Aunque en un principio fue más bien descentralizado, a medida que transcurrió el tiempo se fue centralizando en una unidad central del Ministerio de Trabajo. Sin embargo, los Consejos Consultivos no dejaron de existir, teniendo un rol importante en la implementación. Por otro lado, la condicionalidad de trabajo del PJJHD difiere del programa anterior. Ya no se trata de proyectos comunitarios sino contrataciones por parte de empresas privadas e instituciones públicas.

A diferencia del programa anterior, el PJJHD es explícitamente mayor en cuanto alcance de beneficiarios ya que llega a 2.000.000 de personas. Sin embargo, el Entrevistado 7 argumenta que “no cre[e] que el modelo de intervención que se eligió haya estado determinado por la escala que haya tenido el programa”. Pareciera que, aunque el programa fue notoriamente más grande, este no fue un factor incidente en la estrategia que se decidió implementar. En segundo lugar, tres de los entrevistados coinciden en que se generó un cambio en el tipo de la política: se buscó un programa más universalista. En este punto, es menester tener en cuenta el contexto económico en el cual fue implementada esta política. Existía una urgencia de llegar a los beneficiarios de la manera más rápida posible. La esposa del Presidente encargada del área social, Hilda “Chiche” Duhalde declaraba que “En este país no podemos delirar y plantearnos programas maravillosos que apunten al desarrollo humano. La crisis es tan profunda que tenemos que atacar dos o tres líneas de acción: la alimentaria, la del empleo y la del medicamento.” (La Nación, 25/01/2002). La urgencia de la situación no permitía la planificación del programa. Como ratifica la Entrevistada 4 del Banco Mundial “sabíamos que íbamos a tener problemas, pero no importaba. El objeto era atender la crisis”. Habiéndose declarado la Emergencia Ocupacional Nacional, el objetivo máximo de la política era “asegurar

³⁸ Convenio de Préstamo BIRF 4366- AR, y luego en el 2000 se refinancia con el BID nuevamente mediante el Préstamo BIRF N° 4366-AR.

un mínimo ingreso mensual a todas las familias argentinas”³⁹. Para lograrlo, y de manera rápida, era necesario disponer todos los recursos existentes, lo que significaba involucrar a las provincias y a los municipios. La situación crítica empujó a la necesidad de dar un lugar a los actores sociales institucionalmente fortalecidos para lograr contener a la sociedad. Si bien la desconcentración de la política responde al componente laboral ya que “el nivel local es el único que puede promover el trabajo de emergencia” (Entrevistado3), la principal preocupación era la necesidad de contención social. La crisis social y política que estaba atravesando el país contaba con actores fuertes que ejercían presión fomentando el disturbio social. Estos actores con poder eran por ejemplo, la Central de Trabajadores Argentinos (CTA), la Corriente Clasista Combativa (CCC)⁴⁰, y otras organizaciones de desocupados y piqueteras como la Federación de Tierra y Vivienda (FTV). Como aclara la Entrevistada 6 en la entrevista realizada: “había un interés prioritario en llegar a los ámbitos locales, osea involucrar a los actores fundamentalmente intendentes, movimientos sociales basados en el territorio, en la política, o sea de incluirlos en la gestión y darles un espacio”. En este sentido, era importante otorgarles un lugar en la gestión de la política para evitar un estallido social. Asimismo, es menester resaltar que esta política fue creada en principio en la Mesa de Diálogo, que incluía a diversos actores tales como la Iglesia, actores internacionales, de la sociedad civil con o sin fines de lucro que probablemente hayan querido tener un rol activo en la respuesta a la crisis.

Sin embargo, quien implementa la política es el Ministerio de Trabajo. Los entrevistados postulan que el Ministerio de Trabajo no tenía la capacidad institucional de llevar adelante una política centralizada. Por un lado por su entonces acotada presencia territorial y por el otro, necesitaban de bases de datos de los potenciales beneficiarios. Como postula la Resolución 691/2002:

Que en razón de ello, deviene imprescindible disponer los mecanismos necesarios para generar los canales de transmisión de datos entre las dependencias de diferentes esferas jurisdiccionales, que actúen como generadoras de información referida a los aspirantes a ingresar al programa social citado.

Que, por el Artículo 9° de la Resolución Conjunta citada en el VISTO, ANSES tiene a su cargo la actualización de los antecedentes obrantes en el Registro Nacional de Beneficiarios de Planes Sociales, único archivo de la Administración Pública destinado a la captura y administración de los datos personales de los beneficiarios, necesarios para cotejar la acreditación fehaciente de las condiciones impuestas por los marcos legales reglamentarios del programa mencionado.

Que, a efectos de alcanzar el cometido dispuesto por las normas de mención, resulta necesario unificar el contenido y verificar la verosimilitud de los datos residentes en las distintas bases de datos del Sector Público Nacional que confluirán en el registro bajo

³⁹ Decreto 565/02

⁴⁰ El 12/08/2002 realizaron una Marcha de cuatro días que unía el Delta con la Ciudad de la Plata. (Clarín 12/08/02)

la órbita de la ADMINISTRACION NACIONAL DE LA SEGURIDAD SOCIAL (ANSES).

Que, a tal fin, se propicia la aprobación de un modelo de CONVENIO MARCO a suscribir con los diferentes estados provinciales y municipales que intervienen en el cumplimiento del rol de ejecución operativa del PROGRAMA JEFES DE HOGAR.

Por el otro, dos entrevistados explican que la forma típica de trabajo del Ministerio es la desconcentración. Como anuncia Repetto, el contexto político institucional podría haber influido en la decisión de implementar una política focalizada.

“Podemos advertir que la decisión del Poder Ejecutivo Nacional de declarar la emergencia laboral e implementar un programa con las características del Programa Jefes de Hogar (transferencia monetaria a jefes de hogar canalizada a través de los gobiernos provinciales) puede explicarse a partir del reconocimiento de la presión que significaban los compromisos asumidos por el gobierno anterior, en un marco de situación social crítica, donde ciertas demandas políticas (como la de los gobernadores por el manejo de fondos que les permitieran actuar con cierta autonomía) se combinaron con demandas sociales, ahora dinamizadas por los grupos más activos (con el apoyo de los sectores medios, también en crisis) y fortalecidas en sus manifestaciones ante la oportunidad de influir sobre un nuevo gobierno nacido en el marco del deterioro político-institucional.”

Por otro lado, así como el Plan Trabajar fue financiado por el BID, el Banco Mundial participó en el Plan Jefes y Jefas de Hogar haciendo un préstamo de 600 millones de dólares en 2003⁴¹, y se fue refinanciando los años posteriores. En 2004, el monto proveniente de crédito externo representaba un 24%⁴² del presupuesto total. Como el plan Familias, el Gobierno Nacional tuvo que negociar las características de la política con organismos internacionales, por lo que podríamos entender que influenciaron el diseño de la política hacia la focalización.

Del PJJHD se desprende el Programa Familias por la Inclusión Social que “coordina esfuerzos y recursos del Estado nacional con los Estados provinciales y municipales y las organizaciones de la sociedad civil para proteger e integrar a las familias en riesgo social, a través de un ingreso no remunerativo y de actividades de promoción familiar y comunitaria.”⁴³ En su implementación, el programa incluye a los niveles sub nacionales de gobierno y a actores sociales locales. En cuanto a la desconcentración, el diseño de dicha política contiene el Componente II. Este Componente requiere de un conocimiento local fuerte, por lo que necesita de la desconcentración en actores locales tales como ONG’s y organizaciones barriales.

Cuando se crea el programa en 2004, el PBI había cerrado en un aumento del 9% “acompañado por un notorio aumento del empleo, y una mejora sensible de los indicadores

⁴¹ Cfr. decreto 144/03.

⁴² \$810.445.000 provenientes de crédito externo de un presupuesto total de \$3.400.109.658 según el Ministerio de Economía y Producción.

⁴³ Introducción del Resumen Ejecutivo del Balance del 2007 del Ministerio de Desarrollo Social.

sociales”⁴⁴. El estado estaba reforzándose y la convulsión social se había apaciguado. Por eso mismo, la inclusión de los gobiernos subnacionales no parecería responder tanto a una lógica de urgencia y de necesidad de apaciguar el descontento social como en el PJJHD. La Entrevistada 1, Coordinadora General del Programa Familias se refiere a una institucionalidad más fuerte por parte del Estado en todos los niveles, y que dado ese contexto decidieron descentralizar. Igualmente, se refiere a la eficiencia de la implementación descentralizada: “de poder hacer con pocos recursos, mucho”. En cambio, en cuanto a los intereses políticos, la Entrevistada 6 expresa claramente que la descentralización en este caso no se debió a un incentivo de “bajar los ánimos, sino más a la filosofía que era idiosincrática del Ministerio”. En este punto, a diferencia de los programas anteriores, el Programa Familias fue implementado por el Ministerio de Desarrollo Social. En palabras claras, la Entrevistada 1 desde adentro expresa que “toda esta cuestión implicó un esfuerzo del Ministerio de Desarrollo que no estaba acostumbrado a trabajar de esta manera y a trabajar con las áreas de informática o con las áreas contables y financieras”. Varios entrevistados coincidieron en que la forma de organización del Ministerio de Desarrollo Social difiere categóricamente con el Ministerio de Trabajo. La Coordinadora General del Programa Familias lo reconoce expresando “cuando vos planteas que van a pasar de un programa a otro, más que nada eran la salida del Jefes, estas planteando con dos lógicas de funcionamiento y estructuras operatorias muy distintas”. La Entrevistada 6 entiende que la diferencia entre el MT y el MDS es que tiene una lógica de trabajar el caso por caso. El Ministerio de Desarrollo toma el “abordaje territorial” como una característica institucional propia⁴⁵:

“El paradigma de trabajo del Ministerio se apoya en el abordaje territorial como herramienta primordial tanto para la planificación como para la puesta en marcha de políticas sociales integrales desde un Estado presente, promotor y participativo. Esta estrategia implica una mirada de las políticas sociales a partir de la dinámica territorial propia de cada municipio, provincia o región, y la acción coordinada entre el Estado, las organizaciones sociales y las comunidades.

Queda en claro que el rasgo propio del Ministerio de Desarrollo es la dinámica territorial, y el desarrollo comunitario propio de cada localidad. En este sentido, la descentralización responde a la forma de trabajo del Ministerio, que explica:

Para consolidar una red social entre estos diferentes actores, el trabajo incluye como herramientas de gestión los Centros Integradores Comunitarios, los Centros de Referencia y los Promotores Territoriales para el Cambio Social con el fin de impulsar la organización y la

⁴⁴ Informe Económico 51. IV Trimestre 2004. Ministerio de Economía.

⁴⁵ Disponible en la página web del MDS.

participación de las comunidades en los diagnósticos de sus problemáticas y en la propuesta de soluciones que les permitan transformar sus realidades.

Desde el nivel central, se asume entonces como función principal la articulación, el fortalecimiento y el acompañamiento técnico, político y administrativo de los equipos técnicos en el territorio. Este acompañamiento está orientado a consolidar dichos equipos y a planificar abordajes integrales centrados en la generación de trabajo y en promoción de las familias.

A su vez, todo el trabajo es recuperado con una mirada crítica que incorpora nuevas estrategias a partir de las cuales se profundiza la organización comunitaria y la capacidad local para gestionar”⁴⁶

Asimismo, el Ministerio promueve el desarrollo comunitario y el fortalecimiento de la capacidad local, lo que podría explicar que su política sea desconcentrada.

Por ende, en segundo lugar, la desconcentración de este Programa es muy fuerte dado el Componente II que propone una instancia promocional, “apelando en todas sus intervenciones a la participación activa de sus destinatarios”⁴⁷. Este componente incluye Apoyo Escolar, Talleres, y actividades de Remoción de Barreras. La Coordinadora General del programa explica “entonces en este diseño del plan de actividades en sí participan ONG’s y el Estado de todos los niveles pero en la ejecución ya son organizaciones comunitarias y barriales, directamente las que dan la prestación, y quien administra esos fondos es una ONG elegida en un concurso público.” Asimismo explica que para este tipo de programas y de actividades, hay una necesidad categórica de trabajar con organizaciones que tengan conocimiento del terreno, que conozcan a las personas, sus problemáticas y sus niveles de participación comunitaria: “Como que hay una territorialidad histórica y que ya viene sosteniendo un montón de prácticas más allá del tipo de políticas gubernamentales que existan.”⁴⁸ Análogamente, la Entrevistada 6 se refiere al Componente II como una actividad consecuente de “la forma de crecimiento comunitario, como este espíritu de trabajar a nivel comunitario, los lazos, y que responde también, creo yo, a la filosofía de trabajo que tiene Alicia [Kirchner], mismo de trabajar más el caso por caso a nivel local, de creer que las problemáticas usuales no se pueden generalizar y que es necesario un acompañamiento bien específico para las problemáticas”. En este caso, a diferencia del PJJHD, entiende que la desconcentración y descentralización del Programa no se refiere a la situación de crisis, sino a una ideología propia del MDS, una creencia en cómo se debe trabajar.

⁴⁶ Descripción Institucional en el sitio web del Ministerio de Desarrollo Social. Disponible en: <http://www.desarrollosocial.gov.ar/abordajeterritorial/103>

⁴⁷ Unidad de Promoción Familiar y Comunicación. Módulo de capacitaciones de Equipos Técnicos. Programa Familias por la inclusión social. Ministerio de Desarrollo Social, pág. 19.

⁴⁸ Entrevistada 1

Por último, este programa también tuvo participación de organismos internacionales. El Plan Familias recibió 227 millones de pesos del Banco Mundial y posteriormente, se acordó con el Banco Interamericano de Desarrollo un aumento de 100 millones de pesos.⁴⁹ Podría pensarse que la participación de estos organismos incidió en el diseño de esta política. Como aclara la Entrevistada 1, desde adentro “la participación de un organismo internacional impone restricciones, y que el concepto que llevan adelante es la focalización”.

Además de la tendencia regional a generar este tipo de políticas focalizadas en el período que corresponde a este Eje, podemos ver que hubieron razones suficientes para decidir implementarlas descentralizada y desconcentradamente. Sin embargo, tuvieron algunas diferencias que vale la pena remarcar. Las dos primeras estuvieron bajo el ala del Ministerio de Trabajo mientras que la tercera, del Ministerio de Desarrollo Social. Estas instituciones no tenían un buen acceso a los datos de los beneficiarios por lo que involucrar a los actores subnacionales les permitió cruzar toda esa información. Asimismo, la presencia territorial de estas instituciones no les permitió llevar adelante las políticas sin el apoyo de los gobiernos subnacionales. Por otro lado, el contexto político y económico de estas tres políticas fue mutando. Las tres políticas necesitaron de financiamiento internacional para poder llevarse a cabo. Estas negociaciones, la mayoría de las veces comprometieron al país a generar la política de manera focalizada, con el componente de contraprestación. En cuanto a la desconcentración, este componente hace necesaria la participación de actores locales con conocimiento previo de terreno. Para el caso del PT, la desconcentración responde a la contraprestación laboral, en dónde había una necesidad localista de incluir a los actores históricamente basados en el territorio. Si bien el componente de contraprestación laboral del PJJHD es distinto al del PT y no requiere específicamente un trabajo comunal, también se dio la desconcentración. Esta política además respondió al contexto en el que fue creada. Había una inminente necesidad de contener a la sociedad para evitar el estallido social. Análogamente, el componente II del PF requiere de un trabajo local fuerte, incluyendo a ONGs en la prestación de las actividades, generando entonces, desconcentración. No obstante, se ha analizado que la idiosincrasia del Ministerio de Desarrollo Social también podría haber incidido en las características de la implementación.

EJE 2. La política universal.

La implementación de la AUH difiere fuertemente con las políticas sociales previas. Como aclara la entrevistada 6 “Todos estos programas [por el Eje 1] estuvieron muy intermediados en su implementación por distintos tipos de actores. [...] La AUH rompe con este esquema y creo

⁴⁹ Según el CELS en el documento “Plan Jefes y Jefas ¿derecho social o beneficios sin derechos?” Disponible en: http://www.cels.org.ar/common/documentos/analisis_jefes_jefas_oct2003.pdf

que es una noticia muy buena, que el titular tenga acceso a la prestación sin depender de intermediarios.”

El quiebre con las políticas anteriores es sumamente notoria. La implementación responde al concepto de universalidad. En cuanto al momento de su gestación, se puede observar que el contexto es mucho más estable que el anterior en términos económicos. En términos políticos, como aclara la Entrevistada 6 “había un consenso bastante amplio en todo el arco político, social, académico acerca de la necesidad de una política de este tipo”. En 1997, las diputadas Elisa Carrió y Elisa Carca, de la UCR en ese momento, presentaron el proyecto de ley de Ingreso Ciudadano para la Niñez (INCINI). El proyecto disponía un monto para todos los menores del país a partir del cuarto mes del embarazo y hasta los 18 años de edad. Este proyecto fue luego impulsado por la Coalición Cívica.⁵⁰ Posteriormente hubo otros proyectos presentados por diferentes fuerzas políticas, entre ellos uno del Partido Socialista (Dip. Silvia Augsburger), dos del Frente para la Victoria (Sen. Elena Corregido; Dip. Héctor Recalde), de la Unión Cívica Radical (Sen. Ernesto Sanz), Encuentro Social y Popular (Dip. Merchán), y Buenos Aires para Todos (Dip. Claudio Lozano). Sin embargo, la política se creó mediante Decreto, evitando la participación de todo el arco político. El Entrevistado 3 comenta que “el Gobierno no creía en este modelo de Asignación, que venía siendo gestada hace mucho, con Carrió y la CTA, pero hacia fines de 2009, sorpresivamente aparece la AUH”.

Si bien esta decisión podría pensarse como el interés por parte del Gobierno Nacional de apropiarse de la Asignación respecto a la ciudadanía, no podemos ratificarlo. Tres de los entrevistados relacionaron la decisión de crear la AUH por decreto con la derrota electoral legislativa del 28 de junio de 2009, donde Néstor Kirchner (32,18% de los votos) pierde frente a Francisco De Narváez (34,68% de los votos⁵¹). Según el Entrevistado 8, los municipios en donde Néstor Kirchner no obtuvo los votos suficientes, fueron aquellos que tradicionalmente le daban su apoyo. Sin embargo, observando los resultados electorales, los partidos en los que gobiernan los denominados “Barones del Conurbano”, los votos se inclinaron generalmente hacia el Frente Para la Victoria.⁵² Por lo tanto, Néstor tenía aún el apoyo tradicional de los municipios.

⁵⁰ Proyecto de Ley “Ingreso Ciudadano Universal para la Niñez”, disponible en http://www.coalicioncivica.org.ar/proyecto_ingreso_ninez/el_proyecto.htm

⁵¹ Según resultados Oficiales. www.elecciones.gov.ar

⁵² El FPV obtuvo una fuerte victoria electoral en partidos claves tales como Merlo (40,34%), Malvinas Argentinas (44,69%). En otros, obtuvo menos diferencia respecto a UNION PRO como Ituzaingó (29,30% frente al 28,52% de UNION PRO). Sin embargo, en el Partido de Tres de Febrero, la UNION PRO obtuvo el 33,07% mientras que el FPV el 32,01%, y en el Partido de Gral. Rodríguez, UNION PRO obtuvo la mayoría de los votos (45,84%), mientras que el FPV solo el 29,08%.

En cuanto a la financiación, la AUH no solicitó préstamos internacionales. La financiación fue nacional, utilizando el Fondo de Garantías de la ANSES. En un principio, el proyecto costó 10 millones de pesos. El Jefe de Gabinete de ese momento, Aníbal Fernández, declaró que “Será financiada con los recursos corrientes de la ANSES, conformado por aportes y contribuciones de trabajadores, más parte de los impuestos al Valor Agregado y a las Ganancias; 15 por ciento de la Coparticipación Federal y, ahora, las ganancias provenientes de fondos que antes administraban las AFJP” (La Nación, 30/10/2009). Los fondos para poder implementar una política de tal magnitud estaban disponibles. Los entrevistados coinciden en que si bien había recursos, la realización de la AUH se debió más a decisiones políticas. Los recursos estaban disponibles antes de 2009, pero hubo una decisión política de utilizarlo en ese momento preciso. La financiación también fue centralizada, como todo lo que consta la Asignación. Si bien la financiación no pareciera incidir directamente en la concentración, es importante recalcarla ya que era ANSES quién tenía los fondos. Además, la Entrevistada 6 entiende que la financiación propia se dio por un interés de hacer más visible la política, lo que podría estar ligado con el interés por parte del Gobierno de apropiarse de la política. Asimismo, los entrevistados coinciden en que la concentración en la ANSES se dio debido a la fortaleza institucional de la misma. Como expresa la Entrevistada 6, “Se trata de una de las agencias más respetadas dentro de la administración pública nacional. Tenía una base de datos bastante fina de un grupo poblacional a la cual no estaba dirigida la AUH (los ancianos), pero haciendo el contraste de esa base con el universo de la población fue que se permitió llegar a esa gente.”. Asimismo, el Entrevistado 5, Presidente de la Comisión Administrativa de Revisión de la Seguridad Social de ANSES, afirma que “hubo capacidad institucional para implementarla” explicando que

“quien tuvo la decisión política a su vez había generado las herramientas institucionales para poder emplearla. Para implementar un plan del tamaño de la AUH vos necesitás un organismo que tenga la capacidad de ir a buscar una demanda que es inexistente en términos de la capacidad, por asimetrías de información, por ser un núcleo duro de pobreza. Necesitás de un organismo que tenga la capacidad de recursos humanos y tecnológicos para ir a buscarlos. A su vez necesitás capacidad de control de entrada que aseguren un determinado nivel de adecuación a los requisitos de acceso a la política que habías establecido, y posteriores controles para analizar todo aquel que ingreso indebidamente al sistema”.

ANSES tenía por un lado los recursos y por el otro, la capacidad institucional. Un año antes, mediante el Decreto 2103/08 los Fondos de Garantía de Sustentabilidad del Sistema Previsional Argentino pasaron a pertenecer al Sistema Argentino Previsional Argentino (SIPA), quedando

administrativamente en manos de la ANSES. En este sentido, durante los primeros días de anuncio de la AUH, la Presidenta de la Nación Cristina Fernández de Kirchner, se refiere a los Fondos de Garantía expresando: “A los que no nos acompañaron en el Congreso cuando decidimos que los recursos de los trabajadores volvieran a la administración del sector público les decimos: «Fíjense cómo podrían haber ayudado para que esto hoy se pueda llevar adelante»”. (La Nación 30/10/2009). Argentina tenía los recursos para poder ejercer una política de esta magnitud, y no necesitaba pedir fondos internacionales. En este sentido, tenía una autonomía financiera que le permitía utilizar los recursos sin tener que negociar con los actores multinacionales. En lo que consta las capacidades institucionales, en 1990 se había creado el Instituto Nacional de la Previsión Social⁵³, unificando la administración del Sistema Nacional de Previsión Social. En 1991, mediante el Decreto 2284/91 se disuelve este organismo y se sustituye por ANSES. De este modo, ANSES recibe la facultad de administrar los fondos de los regímenes nacionales de jubilaciones y pensiones, en relación de dependencia y autónomos, de subsidios y asignaciones familiares. Asimismo, administra los ingresos del Fondo Nacional de Empleo, administrados por el Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social, y las prestaciones del Seguro de Desempleo. Por ende, para 2009 ANSES poseía una experiencia institucional de previsión fuerte, que había generado experiencia, recursos humanos y presencia territorial⁵⁴, y una relación positiva con las provincias. Si bien otorgaba jubilaciones y pensiones y no asignaciones de este tipo, “tuvieron una gran capacidad de adaptabilidad”⁵⁵. Esto es algo que el Gobierno tuvo en cuenta y sabía con claridad. Amado Boudou, Ministro de Economía en ese momento, aseguró que “Vamos a usar la red de pagos de la ANSES. Ya se pagan a 5,5 millones de jubilados todos los meses y a alrededor de 4 millones de asignaciones por hijo. Es un sistema que está probado” (La Nación 30/10/2009) Los entrevistados coinciden en que ANSES era el mejor organismo existente para poder realizar la AUH. Sin embargo, la Entrevistada 6 expresa que la centralización de la AUH se dio primeramente por “el espíritu universalista” y que luego la necesaria concentración en la ANSES reforzó esa característica.

Asimismo, la influencia de los intereses políticos coincide para la centralización y la concentración. Como expresa la Entrevistada 6 “creo que la necesidad de, el espíritu más universalista que te digo viene de yapa con el tema de puentear a las provincias a los municipios, como que desde el 2009 el gobierno centralizó todo, programática y políticamente y esto, responde mucho a esa lógica”. Como ya hemos mencionado, podríamos pensar que existió un incentivo político por parte del gobierno de centralizar y concentrar la política: por un lado, frente a los actores políticos, y por el otro, frente a la sociedad misma.

⁵³ Mediante la ley 23.769

⁵⁴ ANSES cuenta con 382 oficinas en todo el país, teniendo un sistema territorial muy fuerte.

⁵⁵ Entrevistada 6.

La concentración del ANSES pareciera estar más relacionado con el objetivo frente a la sociedad. Como expresa la entrevistada 4, “Lo que pasa con estos programas [PT, PJJHD, PF] es que si vos hablabas con los beneficiarios, creían que la plata se las daba el intendente de la localidad. Era muy difícil que lo asociaran con una nacional. La nación aparece totalmente desdibujada, y eso es algo que no quieren que suceda con la AUH”. Asimismo, el Entrevistado 8 se refiere a la importancia política de quitar a los intermediarios. Para que esto fuera posible, era necesario centralizar la política. A su vez, siendo centralizada, no podrían haber incluido otros actores institucionales que no sean nacionales. Centralización y concentración parecen estar muy relacionadas.

Por último, es menester resaltar, que algunos entrevistados le dan importancia a la ideología respecto a la centralización y concentración de la Asignación. El Entrevistado 5 señala que “Detrás de toda toma de decisión hay una ideología, que dice que le doy prioridad y cómo”, es decir, que la decisión de llevar a cabo una política de tal magnitud y concepto tiene un trasfondo ideológico. Este trasfondo fue expuesto por la Entrevistada 6 al indicar que “el *asset* de la implementación es que busca igualar derechos, que es una visión muy novedosa y creo que es lo principal que implica la AUH en el contexto actual. (...) Todos merecen lo mismo independientemente de su situación, y de esa manera se va generando mayor igualdad que atendiendo el caso por caso: eso marca las diferencias filosóficas profundas que hay adentro del gobierno”.

Universidad de

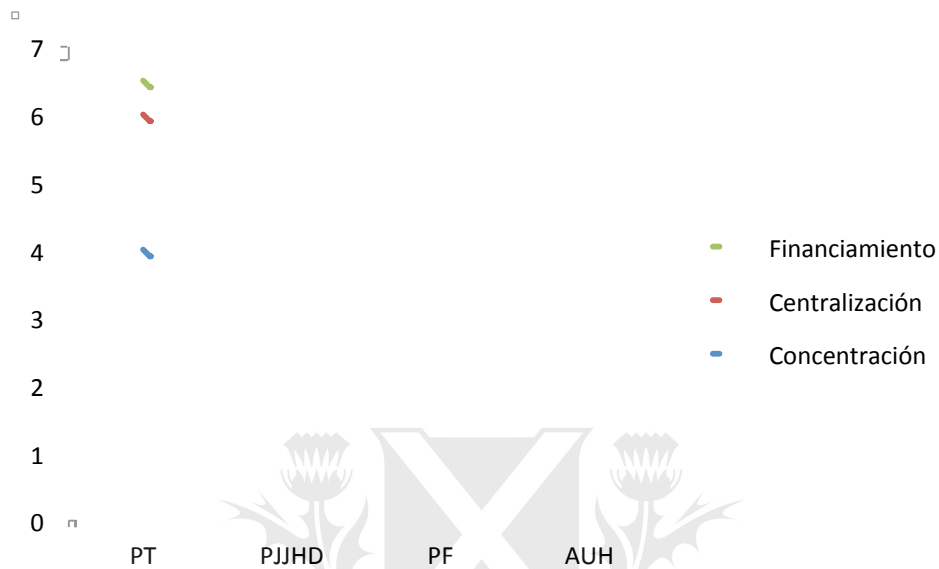
Habiendo descripto las políticas del Eje 1 y el Eje 2, podemos observar que hay dos factores que se repiten, que se dan en distintos niveles. Estas variaciones nos permitirían plantear posibles relaciones entre estos factores y las variables dependientes planteadas en esta tesis. Al ser un análisis exploratorio, planteamos posibles hipótesis para aportar a la problematización de las políticas sociales en nuestro país.

Los factores principales que se repiten en ambos ejes son los recursos financieros disponibles, y las características y recursos institucionales de los organismos encargados de implementar cada política. Para analizar si estos factores podrían llegar a tener algún tipo de correlación con la decisión de implementar políticas focalizadas o universales, comparamos el porcentaje de participación de organismos internacionales, la presencia territorial de las instituciones y el contexto económico con el nivel de centralización y concentración.

Primeramente, con la intención de plantear si la participación de los organismos internacionales pueden estar correlacionados con la decisión de implementar una política

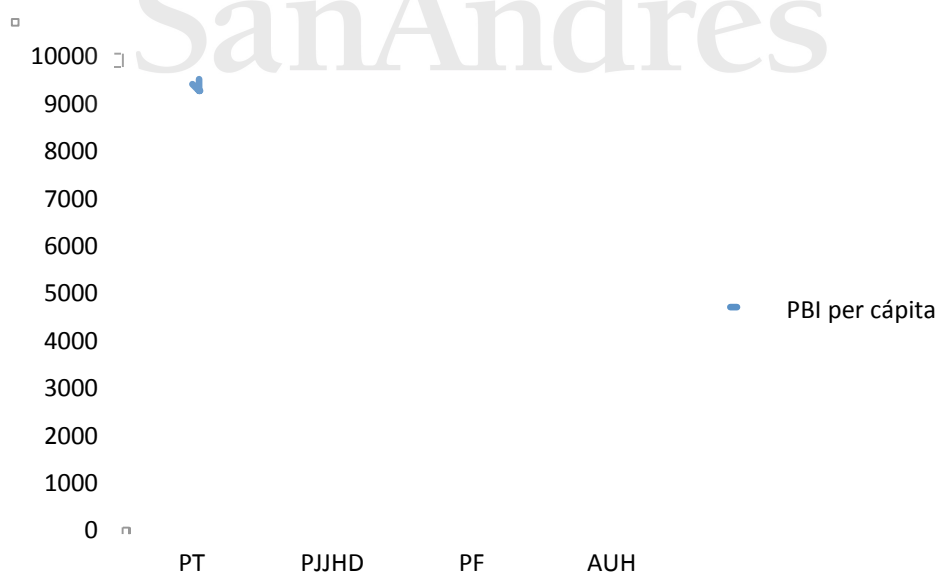
focalizada o universal, disponemos en el siguiente gráfico el porcentaje de financiación internacional que recibió cada política en un principio.

Gráfico 1. Participación de financiamiento internacional vs centralización y concentración



Elaboración propia en base a Capítulo 6 y datos de los Convenios de Préstamo correspondientes.

Gráfico 2. PBI per cápita en Argentina 1996, 2002, 2004 y 2009.

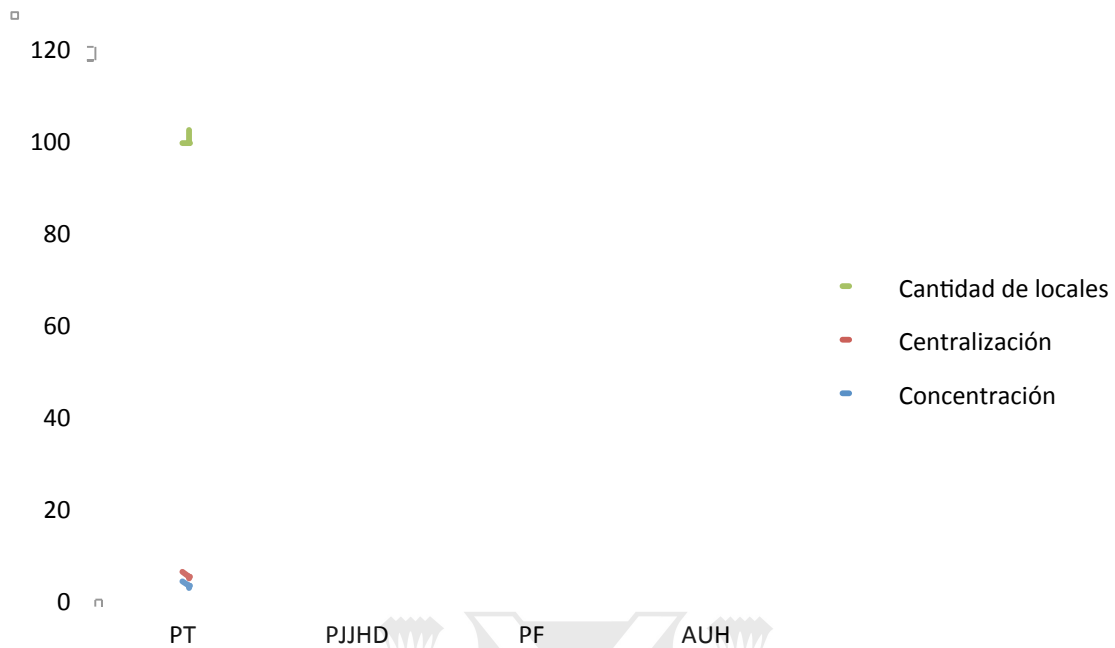


Elaboración propia en base a los datos del Banco Mundial.

Como podemos observar en el gráfico, pareciera haber una correlación entre la mayor participación de organismos internacionales con la descentralización y la desconcentración. Como analizamos anteriormente podría existir una influencia de los organismos internacionales en implementar políticas más bien focalizadas. Esto refiere al componente de interacción de las políticas públicas, en el cual se ponen en juego los intereses de distintos actores. Como pudimos ver en el análisis, los fondos internacionales traen consigo su ideología y su postura frente a la pobreza; tienden en general a querer implementar políticas focalizadas. Por otro lado, como podemos observar en el gráfico 2, la situación económica varía, reduciendo las capacidades financieras del Estado, por lo que se comprende la necesidad de pedir préstamos a los fondos internacionales. Asimismo, la reducida capacidad financiera en el Eje 1 puede relacionarse con la aplicación de la descentralización de las políticas sociales por la búsqueda de la eficiencia estatal. En contraparte, la AUH no necesitó de préstamos internacionales por lo que suponemos tuvo más autonomía para implementarse centralizadamente. Sin embargo, el PBI argentino en 1998 y en 2009 eran muy similares, y en la primera hubo participación internacional y en la segunda no. Asimismo, un año antes de la implementación de la AUH, el PBI era de 10232usd per cápita, mayor que en 2009, pero la AUH no se implementó. Esto deja entrever que la decisión de implementar una política de tal magnitud tiene además otros factores que la impulsan.

En cuanto a los recursos institucionales de los organismos responsables de implementar, la variable más visible disponible es la cantidad de agencias en el territorio, que fueron variando. En el Eje 1, fue el Ministerio de Trabajo y el Ministerio de Desarrollo Social, con menos dependencias territoriales que la ANSES (Eje 2). De este dato podría suponerse que para obtener el alcance de cada una de las políticas, las del Eje 1 se vieron más favorecidas a descentralizar y desconcentrar, mientras que el Eje 2, tuvo la capacidad para hacerlo centralizada y concentradamente.

Gráfico 3. Cantidad de locales de los organismos responsables de la implementación.



Elaboración propia en base a la información del Capítulo 5 y 6.

Estos factores están vinculados con los recursos institucionales y financieros de estos organismos. Primeramente, los objetivos de las políticas del Eje 1 pretenden una contención a la población target, por lo que requieren una presencia territorial y un conocimiento previo de las problemáticas y los vínculos puntuales de las poblaciones. El diseño de las mismas incluye entonces a los actores territoriales con conocimiento previo. Podríamos pensar en cambio que el Eje 2, al tener ANSES más presencia territorial y mayor información de los beneficiarios, no necesitó de los gobiernos subnacionales ni a los actores territoriales históricos para implementar la AUH. Si bien el alcance de este trabajo no permite ratificar una causalidad entre estas dos variables y las variables independientes, hay indicios suficientes para plantear una posible correlación.

Capítulo 7. Conclusiones

Este trabajo exploró la implementación de las políticas sociales en Argentina en los últimos 15 años, con el fin de dar a luz distintos factores que podrían haber incidido en la centralización/descentralización y la concentración/desconcentración de la implementación de las políticas.

Las políticas analizadas son similares en algunos aspectos y difieren en otros. El Eje 1, tuvo una estructura de implementación descentralizada en cuanto a la participación de actores sub nacionales de gobierno y desconcentradas en la implementación local del programa, a través de organizaciones sociales. No obstante, estos niveles varían. En situación de crisis, como es el caso del PT y sobre todo del PJJHD la descentralización se acentúa. Según la información obtenida, no pareciera que es producto de la negociación entre diferentes niveles de gobierno, sino por la necesidad del nivel nacional de generar apoyos de los niveles locales. Asimismo, el organismo encargado de implementar la política no poseía suficiente presencia territorial. Los niveles locales en cambio, poseen una cercanía con la población que permite generar contención social, necesaria en los momentos de crisis. Desde el nivel nacional es muy costoso poder contener socialmente a la población, por lo cual la presencia territorial de los gobiernos subnacionales sirve como solución al problema. En situación de crisis, los localismos toman elevada importancia: pasan a ser la respuesta del Estado en los niveles más micro, ya que Nación no puede hacerlo. Análogamente, dada la estabilidad social y política en 2004, se implementa el Programa Familias. En este caso, pareciera ser que la descentralización responde a una lógica de tradición de las políticas, y sobre todo, la lógica de trabajo del “caso por caso” característica del Ministerio de Desarrollo. Asimismo, sobre todo respecto al PT y al PF, el tipo de programa con componente de trabajo comunitario en el primer caso, y desarrollo comunitario por el otro pueden realizarse si y solamente si se trabaja junto a las organizaciones barriales, ONGs, y empresas que trabajan en la comunidad. Nuevamente, la desconcentración responde a la importancia de la contención a nivel local en el primer caso, y a la lógica de funcionamiento más social por parte del Ministerio de Desarrollo en el segundo caso. Por otro lado, las tres políticas del Eje 1 tuvieron participación de fondos internacionales, lo que podría dar a entender que al momento del diseño de la política, en el momento de interacción entre los actores, las negociaciones hayan tendido hacia la focalización, es decir descentralización y desconcentración.

Contrariamente, la AUH cambia totalmente su estrategia de implementación. En primer lugar, la decisión de llevarla a cabo es concentrada, habiendo anteriormente consenso en el arco político. En segundo lugar, la estructura de la implementación se centraliza totalmente en ANSES, por lo que no hay desconcentración en la implementación de la Asignación. Como mencionamos anteriormente, si hay una participación de los Ministerios de Salud y Educación en cuanto a las

prestaciones, pero no resultan primordiales. Habiendo analizado esta política, se puede entender que la posesión de los recursos económicos por parte del Estado permite un mayor grado de concentración. En este punto, es menester resaltar la importancia de la participación de organismos internacionales de crédito. En este caso, el espacio fiscal permitió al gobierno evitar la negociación con los organismos de crédito y sus respectivas indicaciones, lo cual le otorga autonomía para realizarla. Por otra parte, la AUH no utiliza los poderes subnacionales de gobierno al ser centralizada. El organismo implementador, es decir ANSES, tiene una capacidad institucional en términos de presencia territorial y tecnología de la información que podría entenderse que no fueron necesarios los gobiernos subnacionales ni los actores locales. No hay necesidad de contención social por parte de los gobiernos subnacionales como sucedía anteriormente, pero a su vez, hay un interés político de quitar a los intermediarios de la implementación de la política.

Habiendo esclarecido los procesos de implementación de las principales políticas sociales en Argentina, surgen primordialmente dos posibles hipótesis que parecerían interesantes investigar explicativamente:

- 1) La autonomía de los recursos económicos por parte del gobierno influye en la centralización/descentralización y concentración/desconcentración de la política social.
- 2) La capacidad administrativa del órgano implementador de la política social en Argentina influye en que su implementación sea centralizada/descentralizada y concentrada/desconcentrada.

El presente trabajo se ha propuesto ser un aporte al estudio de la implementación de las políticas, con el afán de formular cuestionamientos que van más allá de las estructuras de implementación y el impacto. Cuestionamientos que se refieren a la realidad de la política y al poder. En este sentido, resultaría interesante obtener información del núcleo duro de la política, información que, al ser estudiante de grado, no pude tener acceso. Por eso mismo, este trabajo pretende ser un aporte para futuras investigaciones que presten especial atención al proceso de implementación de las políticas, y sobre todo, su variación a lo largo del tiempo. ¿Por qué todas las políticas sociales son descentralizadas y la Asignación Universal es centralizada? ¿Por qué una política recae sobre un Ministerio específico y no en otro?

El universo de las políticas sociales es inmenso. La realidad de nuestra región presenta la necesidad categórica de conocerlo aún más. Sólo desde el conocimiento se podrán generar cambios positivos en nuestras sociedades.

Bibliografía

Acuña, C. y F. Repetto (2006) La institucionalidad de las políticas y los programas de reducción de la pobreza en América Latina. En Diálogo regional de política. Texto encontrado en http://www.fundacionpobreza.cl/biblioteca-archivos/institucionalidad_de_las_politicas.pdf

Acuña, C. y F. Repetto (2009) Un aporte metodológico para comprender (y mejorar) la lógica político-institucional del combate a la pobreza en América Latina. En Martínez Navarro, F. y C. Vidal Garza (Coords). Política pública y democracia en América Latina. Del análisis a la implementación. México. Porrúa-EGAP-CERALE.

Acuña, Carlos: “Los desafíos de la Coordinación y la Integralidad para las Políticas y la Gestión Pública en América Latina”, *Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado*, mimeo, Buenos Aires, 2009.

Agis, E. , Cañete, C. Panigo D., “El impacto de la Asignación Universal por Hijo en Argentina.” Disponible versión online en: http://www.ceil-piette.gov.ar/docpub/documentos/AUH_en_Argentina.pdf

Alegre, JP (2012). “¿Cómo se combate a la pobreza en Argentina? Un análisis de la (dis)continuidad de las políticas de transferencia de ingresos condicionados en Argentina.”, Junio de 2012, Universidad de San Andrés.

ANSES (2010). Asignación Universal por Hijo para Protección Social: Una Políticas de Inclusión para los más Vulnerables. Observatorio de la Seguridad Social

ANSES (2012). La Inclusión Social como Transformación: Políticas Públicas para Todos. Observatorio de la Seguridad Social

Aradanaz, M., Leiras, M. y M. Tommasi 2011. The politics of federalism in Argentina and its implications for governance and accountability. Mimeo. Universidad de San Andrés.

Banco Mundial. Informe sobre el desarrollo mundial 2000-2001. Lucha contra la Pobreza. Washington DC. Disponible en: <http://siteresources.worldbank.org/INTPOVERTY/Resources/WDR/Spoverv.pdf>

Barrietos A. (2006) Social Assistance and Integration with the Labour Market. En Social Protection and Inclusion: Experiences and Policy Issue. Ginebra: International Labor Office

- Beramendi P. (2007) Inequality and Territorial Fragmentation of Solidarity. *International Organization*. 61 (4) 783-820.
- Bonvecchi A. y A Giraudy (2007) Argentina: Crecimiento Económico y Concentración del Poder Institucional. *Revista de Ciencia Política*. Volumen Especial pp 29-42
- Bonvecchi, A. y Smulovitz, C. (2008). *Atender necesidades, crear oportunidades o garantizar derechos. Visiones sobre la política social*. Serie de documentos de trabajo sobre políticas sociales N°1. Buenos Aires: Banco Mundial Argentina.
- Britto, T. (2006). Conditional cash transfers in Latin America. *Poverty in Focus (june)*. Brasilia: UNDP.
- Calvo, E. y Gibson E. (2001). Federalismo y sobrerrepresentación: la dinámica territorial de la reforma económica en Argentina. En Abal Medina, J. M., y Calvo, E. (Eds.), *El federalismo electoral argentino: sobre representación, reforma política y gobierno dividido en la Argentina* (pp. 179-204). Buenos Aires: INAP-EUDEBA.
- Cruces G. y L. Gasparini (2008) Programas Sociales en Argentina: Alternativas para la Ampliación de la Cobertura. Documento de Trabajo N 77. Centro de Estudios Distributivos Laborales y Sociales, Universidad Nacional de La Plata.
- Cruces G., Epele N. y L Guardia (2008) Los Programas sociales y los Objetivos de Desarrollo del Milenio en Argentina. Serie Políticas Sociales NO. 142. Santiago de Chile: CEPAL.
- Cruces, G. y Gasparini L. (2010) Las asignaciones universales por hijo: impacto, discusión y alternativas. Documento de Trabajo N° 102. CEDLAS. Universidad Nacional de La Plata.
- Casilda Bejar, R. (2004) Latinoamérica y el Consenso de Washigton. Boletín económico de ICE n° 2803. Disponible en:
http://biblioteca.hegoa.ehu.es/system/ebooks/14120/original/America_Latina_y_el_consenso_de_Washington.pdf
- De la Briere B. y L. Rawlings (2006) Examinig Conditional Cash Transfer Programmes: A Role for Increased Social Inclusion? Discussion paper NO. 0603. Word Bank Insitute.
- Diaz Langou, G. y Repetto, F. (2010). El papel de la Asignación Universal por Hijo en la construcción de un sistema de protección social. Documento de Trabajo N° 55. Programa de Protección Social, Área de Desarrollo Social, CIPPEC.
- Falleti, T. (2005) A sequential theory of decentralization: Latin American cases in comparative perspective. *American Political Science Review*, 99 (3) 327-346

- Fenwick, T. (2009) Avoiding governors. The success of Bolsa Familia. *Latin American Research Review* 44 (1) 102-131
- Fenwick, T. (2010) The institutional feasibility of national-local policy collaboration: insights from Brazil and Argentina. *Journal of Politics in Latin America* 2 (2)
- Fiszbein A., Schady N., Ferreira F., Grosh M., Kelleher N., Olinto P., y E. Skoufias (2009) *Conditional Cash Transfers. Reducing Present and Future Poverty*. Washington: Banco Mundial.
- Galiani, S., Gasparini L. (2012) “El Impacto Distributivo de las Políticas Sociales”. Maestría en Economía. Universidad Nacional de La Plata.
- Garay, C. (2007). Social policy and collective action: unemployed workers, community association, and protest in Argentina. *Politics and society*, 55 (2) 301-328
- Garganta, Santiago. (2010) “Asignación Universal por hijo: Impacto sobre Formalidad laboral”. Tesis de Maestría. Universidad Nacional de La Plata. Director: Leonardo Gasparini.
- Gasparini L. (1999) Desigualdad en la distribución del ingreso y bienestar. Estimaciones para Argentina. En *La Distribución del Ingreso en la Argentina*. Buenos Aires: Fundación de Investigadores Economistas Latinoamericanos
- Gasparini y Cruces. (2010) “Las Asignaciones Universales por Hijo en Argentina. Impacto, discusión y alternativas.” *Económica*, La Plata, Vol. LVI.
- Giraudy, Agustina. “*The Distributive Politics of Emergency Employment Programs in Argentina (1993-2002)*” *Latin American Research Review*, Vol. 42, No. 2 (2007), pp. 33-55
- Jordana, Jacint (2001) “Relaciones intergubernamentales y descentralización en América Latina: una perspectiva institucional”. Documento de Trabajo I-22UE, INDES, Washington DC.
- Mann, M. (2008). “Infrastructural Power Revisited” *Studies in Comparative International Development* 43:355–365
- Martinez Nogueira, Roberto: (2009) “La Coherencia y la Coordinación de las Políticas Públicas. Aspectos Conceptuales y Experiencias. Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado, mimeo, Buenos Aires.
- Martínez Noguiera, R. (2011). Estado e institucionalidad del Poder Ejecutivo en la Argentina. Proyecto Instituciones y actores de las políticas públicas en la Argentina. Buenos Aires. Mimeo Universidad de San Andrés.

- Martinez Rangel, R. y Soto Reyes Garmendia, E. (Primavera 2012). El Consenso de Washington: la instauración de las políticas neoliberales en América Latina. *Política y cultura* (37). pp 35-64
- Mazzola, R. (2011) Redefiniciones de prioridad en la política social de un país federal. La Asignación Universal por Hijo en la Argentina y su impacto sobre la política social de infancia de la provincia de Buenos Aires. Tesis de la Maestría en Administración y Políticas Públicas. Mimeo. Universidad de San Andrés.
- Molina, C G (2006). Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina. Banco Interamericano de Desarrollo. Editorial Planeta. Washington, D.C.
- Naffa, JC. El Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) Análisis de sus características y objetivos. Fortalezas y debilidades. Disponible el 19/8/2014 en <http://bibliotecavirtual.clacso.org.ar/ar/libros/coedicion/neffa2/15.pdf>
- Ocampo, J A (2008) Las concepciones de la política social: universalismo versus focalización. Nueva Sociedad n°215, mayo-junio. Pp 36-60
- Oszlak, O., O'Donnell, G. (1981) Estado y Políticas Estatales en América Latina: hacia una estrategia de investigación. Dossier del Centro de Estudios de Estado y Sociedad (CEDES), Buenos Aires, Documento G.E. CLACSO/N°4.
- Pierson P. (1995) Fragmented Welfare States: Federal Institutions and The Development of Social Policy. *Governance: An International Journal of Policy and Administration*. 8 (4) 449-478.
- Ravallion, M.(2001) "The Mystery of the Vanishing Benefits: An Introduction to Impact Evaluation" *The World Bank Economic Review*, Vol. 15, No. 1.
- Repetto, F. (2000) Gestión Pública, Actores e Institucionalidad: Las Políticas Frente a la Pobreza en los '90. *Desarrollo Económico* 39 (156) pp 597-618
- Repetto, F. (2002-2003). (con la colaboración de Fernanda Potenza Dal Masetto y María José Vilas) Plan "Jefes y Jefas de hogar desocupados en argentina": un estudio de caso sobre la forma en que la política social debe adaptarse a la emergencia política y socio-económica.
- Repetto, F. (2003). Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Ponencia presentada en el *VIII Congreso del CLAD*, Panamá.

Repetto, F., Dborkin D, y G. Díaz Langou (2009) Cómo alcanzar mejores Sistemas de Protección Social en la región: Un Análisis de los Retos de Coordinación. CIPPEC y Fundación Carolina. Buenos Aires.

Repetto, Fabián. “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias latinoamericanas”, *Jefatura de Gabinete de Ministros – Proyecto de Modernización del Estado*, mimeo, Buenos Aires, 2009.

Repetto F. (2009). The recent history of the Argentina social policy: is it possible the redistribution? *Social Service Review* 12 (1) pp. 89-121.

Repetto, F., Diaz Langou, G. (2010). “Desafíos y enseñanzas de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social a un año de su creación” Documento de Políticas Públicas | Recomendación N°88, Programa de Protección Social, Área de Desarrollo Social, CIPPEC.

Rey Maximiliano (2014) “Capacidad estatal y poder del Estado en Latinoamérica del siglo XXI: Una perspectiva política para el análisis de las políticas públicas y la estatalidad” en *Revista Estado y Políticas Públicas No 2. Año 2014. ISSN 2310-550X pp 115-139*. Disponible en: http://politicaspUBLICAS.flacso.org.ar/files/revistas/1401638855_articulo-1.pdf

Rodden J. (2004) Comparative Federalism and Decentralization. On Meaning and Measurement. *Comparative Politics* 34 (4) pp 481-500.

Rodinelli, D. 1983. *Decentralization in Developing Countries*. Washington: World Bank

Spiller, P. y M. Tommasi (2007). *The institutional foundations of public policy in Argentina*. New York: Cambridge University Press

Spiller, P. y M. Tommasi, (2003). *The Institutional Foundations of Public Policy: A Transactional Approach with Applications to Argentina*. *Journal of Law, Economics and Organizations* 19 (2): 281-306.

Stein, E. y Tommasi, M. (2006). *La política de las políticas públicas*. *Política y Gobierno*, 13 (2), 393-416.

Tommasi, Mariano. (2010) “Un país sin rumbo. política, políticas públicas y desarrollo en la argentina:(con una breve comparación con el caso chileno” *Desarrollo Económico*, Vol. 50, No. 199 .Instituto de Desarrollo Económico y Social Stable, p. 391-421

Tommasi M. (Comp) 2002. Los Determinantes Políticos Institucionales de las Políticas Sociales. Un Marco para su Estudio y una Aplicación al Caso Argentino. Centro de Estudios para el Desarrollo Institucional. Fundación Gobierno y Sociedad.

Entrevistas

DIAZ LANGOU, Gala.

BULIT GONI, Luis.

TIRENNI, Jorge.

VINOCUR, Pablo

ACUÑA, Carlos

SALVADOR, Marcela

LODOLA, Germán

TEDESCHI, Virginia



Universidad de

San Andrés

Documentos

ANSES. Asignación Universal Por hijo para la Protección Social: una política de inclusión para los más vulnerables. Julio 2011

Informe económico Número 51. Ministerio de economía. Disponible en

<http://www.mecon.gov.ar/peconomica/informe/informe51/introduccion.pdf>

La Asignación Universal por Hijo para Protección Social en perspectiva comparada. La política pública como restauradora de derechos. Observatorio de la seguridad social. Abril 2012.

Disponible en <http://observatorio.anses.gob.ar/files/subidas/OBS%20-%2000265%20-%20AUH%20en%20Perspectiva.pdf>

Programa familias. Unidad de Gestión operativa. Proceso de Traspaso. MDSS.

Programa familias. Unidad de promoción familiar y comunicación. Módulo de capacitación para equipos técnicos. Ministerio de Desarrollo Social.

Salvia, A. Cobertura Alcances e Impacto de la Asignación Universal por Hijo/Pensiones no Contributivas sobre la infancia urbana en Argentina 2007-2010. Informe especial. Programa Observatorio de la Deuda Social Argentina. Abril 2011.

Préstamos del Banco Mundial

Contrato del Préstamo 4195-AR

Préstamo BIRF N° 4366-AR.

Préstamo BIRF N° 7157 – AR

Préstamo BIRF N° 7369-AR

Resoluciones, decretos y convenios

Resolución 240/97

Resolución 202/97

Resolución 467/97

Resolución 311/98

Resolución 327/98

Resolución 612/98

Resolución 156/99

Resolución 201/99

Decreto 165/2002

Decreto 565/2002

Resolución 312/2002

Resolución 421/2002

Resolución 447/2002

Resolución 691/2002

Resolución 112/2002



Universidad de
San Andrés

Resolución 792/2002

Decreto 696/2004

Resolución 808/2004

Decreto 1602/2009

Resolución 393/2009

Decreto 2044/2009

Resolución 132/2010

Resolución 340/2010

Resolución 738/2010

Resolución 1558/2010

Resolución 44/2011

Decreto 446/2011

Resolución 235/2011



Artículos Periodísticos

La Nación. 25/01/2002 disponible en <http://www.lanacion.com.ar/369257-entregaron-a-cordoba-10000-subsidios>

La Nación. 29/10/2009 disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1191981-es-el-sistema-mas-redistributivo-y-mas-justo-dijo-cristina-kirchner>

La Nación. 30/10/2009 disponible en <http://www.lanacion.com.ar/1192366-daran-una-ayuda-de-180-por-hijo-a-todos-los-desocupados>

Anexos

Anexo 1. Formato Entrevista Abierta

Por ende, los entrevistados han respondido a las siguientes preguntas:

1. En cuanto a las tres primeras políticas:
 - a. ¿Cuáles cree que fueron los factores que incidieron en la descentralización de la política?
 - ¿Crees que el tipo de programa incidió? ¿Por qué?
 - ¿se implementaron de esta manera por una utilización de concepto?
 - ¿Crees que se buscó eficiencia a través de estas políticas?
 - ¿Usted cree que hubo intereses políticos que incidieron en la descentralización de la política?

 - b. ¿Cuáles crees que fueron los factores que incidieron en la desconcentración de la política?
 - ¿Había necesidad de financiamiento externo? ¿Por qué?
 - ¿Este financiamiento imponía condicionalidades desconcentradoras?
 - ¿cree que la cobertura de los programas hace que sean desconcentrados?
 - ¿Cree que fue porque no existía un organismo con la fortaleza institucional para poder llevar a cabo una política centralizada?

2. En cuanto a la Asignación Universal por Hijo:
 - a. ¿Cuáles crees que fueron los factores que incidieron en la centralización de la AUH?
 - ¿había intereses políticos?
 - ¿crees que la ideología tiene incidencia?

 - b. ¿Cuáles crees que fueron los factores que incidieron en la concentración de la AUH?
 - ¿cree que no pedirle financiamiento a un organismo multilateral de crédito permitió la concentración de la AUH?
 - ¿por qué cree que eligieron al ANSES para la implementación?

Anexo 2. Transcripción entrevistas grabadas.

Nota: La grabación de las entrevistas estuvieron sujetas al acuerdo/desacuerdo del entrevistado, por ende no todas pudieron ser grabadas.

Entrevista 1. Gala Diaz Langou

Primer punto, del Plan Trabajar conozco mucho menos que de los otros tres... así que no te voy a hablar mucho del plan Trabajar. Bueno, Jefes fue creado en un contexto de urgencia, de hecho estaba decretada la emergencia. Y fue un proceso de creación que partió de una combinación entre una presión social y una mesa interactoral (que está funcionando liderada por el ministerio de trabajo). Pero incluye a diversos actores, como ministerios y actores sociales empresariales, grupos piqueteros y demás. El plan Familia fue mucho más acotado en cuanto a la participación de los actores en su formulación. Fue más del gobierno nacional. Yo creo que fue pensado básicamente como una intervención más fina, si se quiere, en su diseño, de una política de transferencia de ingreso. Jefes tenía bastantes problemas, entonces se plantea un proceso de transición de los titulares del Jefes de acuerdo a su categoría (i)

Los más empleables iban al seguro de capacitación y empleo. Los menos empleables van al plan Familia. Los varones iban al seguro y las mujeres con muchos hijos iban al Familia. En cuanto a la AUH: Nosotros justo habíamos analizado antes del lanzamiento en septiembre de 2009 todos los proyectos que habían en el congreso sobre políticas similares de transferencias de ingreso para la niñez. Había un consenso bastante amplio en todo el arco político acerca de la necesidad de una política de este tipo. Los primeros proyectos venían del '97 de la Coalición Cívica y demás. En octubre de 2009, Lo que hace CFK es tomar esas banderas y lanzarlo por decreto, lo cual tiene sus consideraciones, porque podría haber hecho un debate mucho más plural en el Congreso. Hubiera habido muchos actores que apoyando la iniciativa. Claramente, el rédito político hubiera sido distinto para el gobierno! Y creo que básicamente por eso se lanza por decreto. El decreto se lanza en una noche, de a tres personas, ni siquiera se involucra al Ministerio de Trabajo, no se involucra a diversas personas. Lo cual hace que el decreto tenga bastantes errores, o cosas que te das cuenta que fueron apresuradas en su acción. No obstante ello, el diseño de la AUH termina siendo mucho más fino que el de todas las políticas previas, también porque se en parte en todos los debates que se habían hecho, todos los proyectos de ley... había mucho terreno avanzado en qué debería tener una política de transferencias condicionadas. También la experiencia internacional: estamos hablando de México que hace como 10 años tenía el progreso oportunidades, Brasil con la Bolsa familia... se toman mucho de esos elementos. Lo novedoso del AUH (que además se basa en otros proyectos del congreso de Recalde y otros legisladores del FPV) es que busca igualar los derechos de los trabajadores formales y desocupados con aquellos que se encuentran en relación de dependencia. Se siguen excluyendo a monotributistas y autónomos. Pero ese enfoque de igualar derechos es innovador en muchos sentidos, porque ninguna otra política de transferencias condicionadas en el mundo había tenido este espíritu igualador de derecho, que en Argentina y el resto de América Latina es la principal asimetría que existe en términos de acceso a la protección social (por lo que son las diferencias en el mercado laboral). Es la base de todas las desigualdades. Es bastante bueno el diseño, bastante innovador en ese sentido. AUH fue solo ANSES. El plan Familia fue sólo el ejecutivo, bastante centralizado, a cargo del ministerio de desarrollo. El Jefes supuestamente estuvo primero en el Ministerio de Desarrollo Social y después paso al de Trabajo. El Familia fue siempre Desarrollo Social, y el AUH fue siempre ANSES: Anses como organismo descentralizado del Ministerio de Trabajo, pero muy entre comillas, porque sabemos que su operatoria es completamente autónoma del ministerio.

2. Sacando el Trabajar, tengo entendido que la principal fuente de todos es Rentas, el presupuesto general de la nación. El AUH es cien por ciento Argentina, el Familia tuvo apoyo del BID en un momento, y el Jefes tuvo apoyo del banco (Banco Mundial). Pero fue poco, no fue mayoritario en ningún momento. Y más allá de que el modelo típico de Políticas de Transferencia Condicionada fue siempre promovido por el banco mundial y el BID, no fue un factor incidente en el diseño de ninguno de los tres.

3. El Jefes tienen un diseño muy complejo. AUH es ANSES y sus organismos descentralizados en el territorio. Tuvo un rol muy menor en el inicio o el lanzamiento en noviembre y diciembre de 2009 en las provincias. En primer lugar la implicancia que tenía la cláusula de incompatibilidad de la AUH con otras prestaciones, lo cual podía implicar que se desarme el Plan Nacional de Seguridad Alimentaria, que es una de las principales transferencias que se hicieron en las provincias y una de las fuentes más directas de transferencia a la población vulnerable. Entonces ahí las provincias saltaron bastante, porque en los convenios que firmaba la Anses con cada provincia para empezar la implementación de la AUH se implicaba que las provincias pasen las planillas de datos con las personas que recibían planes municipales y provinciales. Esto implicó en la práctica que todas las provincias desarmasen sus políticas de transferencia de ingresos. Y los programas de transferencia más con esta óptica de transferencia alimentaria. Lo único que logró Alicia Kirchner en toda la AUH fue mantener el plan de seguridad alimentaria. Que en la práctica, aunque no esté en la normativa, se excluya el plan de seguridad alimentaria como incompatibilidad. Todas las provincias tienen algún tipo de transferencia hacia la población vulnerable que son financiadas por el plan nacional de seguridad alimentaria. Las provincias allí tuvieron un mini rol de pasar los datos

de todos los que recibían prestaciones de las provincias y municipios a ANSES para que haya un chequeo de compatibilidad. Con la excepción de San Luis, que hoy en día no lo tiene firmado. Administrativamente para Anses fue un quilombo porque no podía chequear en San Luis. Terminaron requiriéndoles a los potenciales titulares de la AUH un certificado emitido por la provincia de que no perciben ninguna prestación del gobierno provincial ni de los municipios. Lo cual se le da a todos, perciban o no perciban. Se le encontró esa vuelta. Lo cual lleva a que en la práctica en San Luis no se aplique la incompatibilidad.

4. **La AUH se bancó con todas las AFJPs?** Ese es un debate abierto. El fondo de garantía de sustentabilidad, que fue lo que se generó con la privatización de las AFJP, forma parte de la cartera de Anses junto con todas las contribuciones que recibe ANSES. De esa bolsa sale la AUH, es muy difícil afirmar que las prestaciones directas de la AUH salen del fondo de garantía. Porque está mediado por Rentas, básicamente todo aquel que paga impuestos está financiando jubilaciones y AUH. Lo cual trae consideraciones en materia de justicia fiscal: quienes más pagan impuestos son las personas pobres por proporción al consumo. No se puede afirmar, hasta donde yo sepa.

5. **Existe un sistema único como fue en cada uno de los planes, un software que tiene toda la información de los beneficiarios? La infraestructura informática está?** Argentina es muy atrasado en términos de sistemas de información. Es bastante decadente en cuanto a la consolidación de la información y en términos de acceso a esa información. Esa información en otros países es de libre acceso público. Al menos acá cada persona puede acceder a la información que el gobierno tiene de cada uno con su documento. En Argentina no existe el sistema de información único. Existen varios sistemas desagregados que dependen de los organismos públicos. El Jefes fue como el gran insumo para la creación de uno de estos sistemas. Este sistema, si bien no está a disposición del público, se puede acceder mediante pedidos de información. El Familia y sus datos están en el SINTYS. Tiene toda la información que maneja Desarrollo Social, incluso aquella que les pasan las familias. Esa información sigue existiendo, ese sistema sigue existiendo, es muy rica esa información, uno de los únicos que incluyen información de todas las provincias (el Plan de Seguridad Alimentaria). Aparte este sistema no es de acceso público. Por último AUH se gestiona con el sistema de información de la ANSES, que sí cruza sus datos con la AFIP, lo cual le da un *asset* bastante importante, pero básicamente en un espíritu más... me sale 'persecutorio', pero no quiero ser tan dura... Lo hacen para chequear que el titular de la AUH no tenga un auto sin declarar, por ejemplo... es un control para remediar los errores de inclusión, y no para remediar los errores de exclusión. Es para remediar que el que lo reciba lo tenga que recibir y no para realmente chequear que el que debería recibirlo lo está recibiendo. Hay un universo de gente que debería recibirlo y no lo hace, que tiene una distancia con el Estado. Te estas acercando a los que están más incluidos en el sistema, y te alejas de los que están excluidos del sistema. Esto incluye información de las provincias con información tributaria. Lo que tienen declarado... no sé cómo se llama este sistema.

6. **Crees que a partir de la AUH hubo un cambio en el proceso de implementación de las políticas??.....** Empiezo por el final. Sí, creo que hay un patrón común y creo que es la intermediación. Todos estos programas estuvieron muy intermediados en su implementación por distintos tipos de actores. Lo cual tiene consideraciones en términos del ISMUND y en términos de eficiencia, en el buen sentido. La AUH rompe con este esquema y creo que es una noticia muy buena, que el titular tenga acceso directo a la prestación sin depender de intermediarios. Sin embargo, soy medio pesimista, no creo que implique un cambio de paradigma de la implementación de los programas sociales en la Argentina, por la lógica atomizada de implementación de los programas, que depende no solo de la institución encargada de la política, sino de la persona que están a cargo de la implementación del programa. Y eso termina determinando más fuertemente el diseño que termina teniendo el programa en términos de implementación concreta. Si bien el AUH es y seguirá siendo un antecedente importante, las políticas que se van dando después no necesariamente tienen la misma lógica. Hay ministerios que son mucho más proclives a esa lógica, como el Ministerio de Trabajo. Y ministerios menos proclives como el de Desarrollo Social. En 'Argentina trabaja' está súper mediada la implementación y tiene muy graves consideraciones clientelares. La AUH es como un derecho ganado de la ciudadanía en general, la lógica de repartición de programas termina siendo un criterio mucho más de premiación política a los funcionarios. La AUH rompe con lo que había, pero no marca una nueva tendencia. Es el primer caso de un modelo distinto a nivel nacional (porque en unas provincias existía este modelo), pero no creo que sea como un 'parte aguas'. Es un 'parte aguas' en muchos otros sentidos: es la primera intervención que se diseña a nivel nacional con este esquema. No sé, yo por lo menos soy medio pesimista. Viendo la lógica del funcionamiento de este gobierno, cómo se diseñan las políticas, cómo se asignan los responsables de las políticas, no creo que sea un criterio determinante para las otras políticas. **Creés que la AUH surge como una contingencia política y no va a volver a suceder??:** La AUH puede volver a suceder...

La voluntad política y el espacio fiscal fue lo que permitió este cambio.

En términos de implementación, el principal 'asset' de la AUH es que busca igualar derecho, lo cual es una visión novedosa, esto es lo principal que implica la asignación en el contexto actual. Es fundamental tomar en consideración, ya en un rol secundario y no primordial, tanto el diseño de la política en sí (no tener intermediarios, la implementación directa, que el titular tenga la tarjeta y que el titular se pueda fijar en el sistema cuando recibe y cuando no, está todo más prolijo). También, fueron claves los primeros dos meses de implementación: nunca se había

llegado a tanta gente, ni siquiera con el Jefes en términos de cantidad de titulares y beneficiarios últimos (los niños y las niñas). Lo interesante es ahí ver cómo fue eso posible. Fue posible implementarlo en muy poco tiempo por el laburo fino que tenía la Anses de articulación a nivel territorial y sus buenas relaciones con las provincias. Estuvimos mucho con el campo, charlando con las delegaciones y las provincias. Se trata de una de las agencias más respetadas dentro de la administración pública nacional. Tenía una base de datos bastante fina de un grupo poblacional a la cual no estaba dirigida la AUH (los ancianos), pero haciendo el contraste de esa base con el universo de la población fue que se permitió llegar a esa gente. También fueron importantes las capacidades de adaptación que tuvo la ANSES. Era una organización dedicada a atender a jubilados básicamente. Los empleados de la ANSES era gente que estaba dedicada charlar con el 'viejito'. Pasar de eso a una madre de 16 años con cinco pibes, implicó un cambio en la gestión de la ANSES. El cambio fue rapidísimo, la mayoría de las oficinas en dos semanas había duplicado su cantidad de efectores, habían hecho capacitaciones sobre cómo atender a esta nueva población. Esto implicó un trabajo bastante fuerte en marzo de 2002 con los efectores de salud y directores de escuela. Esto habla muy bien del trabajo institucional que hizo la ANSES a nivel nacional. En última instancia hubo una mentalidad técnica muy previsor de que iba a ser necesario.

El Jefes tuvo muchísimos errores de inclusión y exclusión. De hecho, se cerró el padrón para los dos millones, y los que superaban esos dos millones fueron enviados al PEC: programa de empleo comunitario. Para el Jefes tuvieron mucho peso los movimientos piqueteros. Había que incluir a aquellas personas que no habían sido incluidas en Jefes, con la diferencia de que Jefes era una política mucho más visible. El PEC está oculto pero sigue existiendo. El JEFES tuvo errores, marchas y contramarchas, los requisitos que se pedían en cuanto a prestaciones y contraprestaciones. Tuvo muchísimas variaciones, fue a los ponchazos. Nunca se articuló la cuestión de las responsabilidades. Tuvo muchísimas fallas en ese sentido, sobre todo por ser el primero a esa escala y en ese contexto.

Cuando se lanza la AUH coexistían los tres programas. El plan JEFES nunca dejó de tener titulares, y el plan Familia sigue existiendo. No son las cooperativas de Argentina Trabaja. Es muy laxo ese componente.

Tené cuidado con qué tan a pecho estas tomando la normativa. La normativa en Argentina de políticas sociales se aleja mucho de su implementación. Hay muchas cosas que terminan siendo *ad hoc* que no están planteadas en ningún diseño. Por ahí te sirve más mirar los manuales operativos. Pero si te estás basando en una ley o decreto, eso está muy lejos de la realidad.

Segunda entrevista

Q: Cuales crees que fueron los factores que incidieron en la descentralización de la política? (hablando de las primeras)

A: A ver, creo que en ese momento, bueno ahí nuevamente te hablo solamente de familias y de jefes. Había un interés prioritario en llegar a los ámbitos locales, osea involucrar a los actores locales fundamentalmente intendentes y movimientos sociales pasados en el territorio en la política, osea de incluirlos en la gestión y de darles un espacio. Sobre todo el jefe después de la crisis y eso había mucha movilización y creo que fue una forma digamos de involucrar a estos actores de movimientos sociales pero también a los actores mas políticos, en la política y en la gestión de la política, por eso los consejos y las mesas y demás.

El familias creo que, nose si responde tanto a una necesidad como lo hizo el jefe, es mas política como de abajar los ánimos, sino mas a la filosofía que ya era idiosincrática, alrededor del ministerio en ese momento mantener ese dialogo con los actores locales y seguir por ahí con el esquema de implementación que se había planteado y estaba planteado así y creo que eso también se refleja bastante con el componente II en familias y en la forma de crecimiento comunitario, como este espíritu de trabajar a nivel comunitario, los lazos, y que responde también, creo yo, a la filosofía de trabajo que tiene Alicia, mismo de trabajar mas el caso por caso a nivel local, de no creer que las problemáticas usuales no se pueden generalizar y que es necesario un acompañamiento bien específico para las problemáticas.

Q: El interés político que vos decís es porque había mucho... (se hablaron encima no tengo idea que dijeron min 2:33)

Q: Había una necesidad de financiamiento externo? Estaba la necesidad de financiarse con organismos ...? (2:58)

A: La verdad no se bien, osea obviamente en el 2002 seguro,

Con el familias es mas dificil porque ahí se te da en conjunto con todo el proceso de desendeudamiento del gobierno nacional y como que era dificil de aceptar osea y de hecho es lo que han venido haciendo como que se han (“escondido”) los programas que tienen mas financiamiento externo. Necesidad en el familias no creo que haya habido. Osea, por ahí es mas fácil a esa escala, pero no creo que haya sido necesario.

Q: crees que como fueron financiados por el banco mundial, crees que las condicionalidades de los organismos otorgadores de créditos digamos hacen que sea mas descentralizado el programa?

A: No me parece que haya sido un factor incidente, la verdad, por ahí osea fue una fuerza mas en juego pero creo que responde mas a otras cosas. Osea no tengo tampoco demasiada información como para poder justificarte esto, pero creo que responde mas, en el familias sobre todo a la lógica propia de Alicia. El jefe es mas al contexto de la Argentina en ese momento.

Q: La cobertura de los programas, siendo programas más chicos mas allá de que el plan de jefes y jefas fue grande, crees que incide en que sean más descentralizados con el plan trabajar para... (4:53)

A: Obviamente es mas fácil, osea por una cuestión de (4:56) mas complicada, tiene mas intermediarios y mas, osea necesariamente tiene mas pasos si se quiere y es mas fácil cuando es un programa de menor escala lo cual es relativo lo que tomes como menor escala respecto a (5:17) lo que estas diciendo. No creo que este vinculada (5:27) esta bajo una cosa que fue determinada por Lucia Rodol Padro en su momento con la guita que tenían disponible y que después el resto entro en el PEC y que después eso se arrastro al familia, no creo que haya estado vinculado por el modelo de intervención que se eligió y tampoco creo que el modelo de intervención que se eligió haya estado determinado por la escala que haya tenido el programa. Como que fue todo muy caótico en ese momento y no creo que se haya pensado, osea de hecho nunca se pensó que iba a llegar a tanta gente en ese momento. De hecho (6:08). No creo que haya habido tanta estrategia detrás.

Q: Entonces para la descentralización digamos el factor mas incidente es por ahí la ideología, o la manera de trabajar que tiene el método de desarrollo?

A: Creo que si y mas el antecedentes del Jefes. Como era un traspaso casi automático de titulares como que se tomo también eso pero si vos te fijás la mayoría de los programas de desarrollo social (6:48)

Q: En cuanto a la desconcentración de estas políticas, crees que el tipo de programas que se venían ejecutando en los 90s hacen que sean desconcentradas..

La desconcentración es una característica típica de estas programas y por eso fue así?

A: Había una moda en ese momento si seguro medio arrastrada del consenso de Washington también y era la forma mas común de hacer las cosas. Coincidió con la necesidad de que surgió una crisis y coincidió con la ideología que tuvo Alicia después también. Pero si pudo haber ayudado.

Q: Osea sigue siendo mas importante la ideología?

A: para mi que si.

Q: Y que se haya desconcentrado, crees que también incidía que no había un organismo que tuviese la fortaleza institucional que tiene el ANSES hoy. No existía.

A: Si. Y mismo como opera desarrollo social es de una forma mucho mas desconcentrada que comparativamente con el ANSES, mucho mas desconcentrada y desconcentrada en el peor de los sentidos, como desarticulada.

Ahí tenes la diferencia entre el familia y el jefes. Si en el jefes fue en una época que todo era un caos total, mientras se estuvo en trabajo cuando operaba bajo las estructuras de Trabajo que tienden a tener una amplificación mucho mayor, osea mucho mas esquematizado mucho menos politizado mas técnico que desarrollo social que es una cosa mucho mas permeable a los va y vienes políticos.

(9:30)

Q: Cuales crees que fueron los factores que influenciaron en que la asignación sea centralizada en la asignación universal por hijo

A: Hay mucha niebla en torno a eso, hay muchos rumores de cómo se decidió finalmente como este modus operandi. Yo creo que esencialmente responden al menos dos grupos de cosas. Por un lado cuando se decide ponerlo debajo el paraguas de ANSES por como funciona ANSES que es centralizadamente, y creo que eso marco mucho la forma en la que se pensó la AUH. Por otro lado, y no creo que haya sido un factor menor tampoco esto porque de hecho como que refleja una lucha de poder que se dio al interior del grupo que tomo la decisión que por eso mismo también se termino escuchándola a Alicia de la decisión de que hay un factor dentro del gobierno que no cree en el caso por caso, que cree en la escala que cree en el universalismo si se quiere en igualar los derechos de los trabajadores, y creo que ese espíritu es mas posible dentro de un esquema mas universalista a gran escala que es mas fácil si es centralizada, si llega a todos por igual. Porque eso también te marca mucho, en Argentina tanto la descentralización como las desconcentración por lo general te implican distintos tipos de llegada a la gente, no es la misma llegada mediante distintos canales, sino que te marca el beneficio final o al menos la calidad de ese beneficio, y eso es algo que estaba presente y es algo que esta demostrado con la experiencia internacional y creo que lo han tomado de ahí.

El primer factor es la ANSES y el segundo es este interés mas universalista.

Q: Entonces vos crees igual que hayan elegido ANSES esta antes que la política sea centralizada, o al pensar una política centralizada necesitan de ANSES para poder llegar a la gente?

A: Lo primero creo que surge de este espíritu mas universalista después cuando se plantea una política como la asignación necesariamente necesita haber una institución con capacidad operativa que solo podía ser ANSES y ahí como que se refuerza por ahí este interés de que sea centralizada, pero claramente creo que se plantea primero la política.

Q: algunas personas me comentaron sobre la incidencia de la derrota electoral de Néstor sobre de Narváez, como crees vos que eso incidió en la creación de la asignación?

A: No se, osea necesitaban bajarlo para el territorio, bajarlo para la gente. Lo podían haber hecho de muchas formas distintas de hecho por ejemplo (14:10) unos meses antes en agosto justamente con el espíritu de incidir en las elecciones lograron, nose si osea si hubo una relación directa, era algo que ya estaba tomando momentum en el congreso y creo que fue mas un interés político de tomar la bandera y hacerlo algo propio que antes que dejar que sea una victoria de la oposición en ese sentido. Pero creo que eso se hubiese dado independientemente del resultado de las elecciones.

Osea que no tiene que ver por ahí con el intercambio político que se da cuando vos haces que haya intermediarios en una política, digamos controlar mas a los intendentes.

No porque se hubiese planteado una política con mas intermediarios, se hubiese planteado una política de primeras provincias. Esto es un contacto directo de la ANSES con la gente osea los titulares, no esta mediado con. Yo creo que si hubiera un interés político detrás se hubiera planteado una política con mayores intermediarios. Como es Argentina Trabaja.

Acá de vuelta crees que la ideología tiene una incidencia de alguna manera de hacer las cosas

Si y eso te marca también la disputa que hay adentro del gobierno. Que tenes distintas porciones que piensan distinto y que piensan distinto también como hay que hacer la política social y que no todo el mundo esta de acuerdo con Alicia de ir por el caso por caso. Osea de que todos se merecen lo mismo independientemente de su situación y de ahí se van ganando mayor igualdad de (16:12) osea igual a las situación hay que darle distintas respuestas y un gobierno, osea esta facción al menos del gobierno que fue medio nose la verdad es muy difícil acceder a esa información de cómo se termino tomando la decisión, pero entiendo que hubieron distintas facciones que intervinieron ahí más allá de todos los proyectos que habían y había ya un consenso bastante alcanzado en el congreso de la necesidad de generar primero un piso común que se va a contribuir a generar una mayor igualdad que atendiendo el caso por caso. Y eso te marca la gran diferencia filosófica bastante profundas que hay adentro del gobierno.

Porque crees que no pidieron financiamiento y fueron autosuficientes con el financiamiento

No se necesitaba bajo ningún aspecto, osea existía la plata de las AFJP ahí disponible de forma de garantía y sustentabilidad. Y se venía bastante fuerte con el discurso en ese momento del desendeudamiento de la independencia y creo que necesitaban que sea una política de alta visibilidad y por lo general las políticas que han tenido financiamiento externo no le han dado visibilidad como por ej. el nacer o el ex nacer por más de que hayan sido excelentes políticas.

Entonces el interés político pasaba por apropiarse de la política. Si.

Más allá de que no se necesitaba la financiación crees que hubo un interés de rapidez

Si eso fue medio extraño porque hubo mucho apuro en todo. De sacar el decreto, de implementarlo. El decreto se escribió en una noche, lo implementaron en un mes fue una locura, pero fue para mi como una señal de mostrar capacidad porque no era necesario, tenían todo el verano si era para esperar lo de las condicionalidades, tenían, fue como una señal fuerte para el resto de los actores políticos y para las provincias sobre todo, porque a las que terminó afectando más fue a las provincias que tuvieron que desarmar todos los otros programas de ingresos que tenían, osea les dijeron mira te saco todo esto así en un mes y les hicieron firmar a todos los acuerdos salvo san Luis , como que fue mas que nada una demostración de poder, mirándolo en un retrospectivo, tuvo gran capacidad de gestión y gran poder político. (19:58).

Para vos fue centralizada y concentrada,

En primer lugar por la filosofía que tenía esta facción dentro del gobierno y por haber decidido que ANSES sea la agencia que lo implemente, básicamente por eso. La necesidad de, el espíritu más universalista que te digo viene de yapa con el tema de puentear a las provincias y a los municipios, como que desde el 2009 el gobierno centralizó todo, programática y políticamente (21) y esto responde mucho a esa lógica.

Porque 2009 y no 2006?

Para mi es algo de Cristina, es algo muy de ella formando con el tiempo, cada vez se fue profundizando más. No era algo de Néstor, pero nose tenes que estar ahí adentro.

Entrevista 2. Virginia Tedeschi

J: Bueno, que bueno que estuviste viendo eso que te mande

V: Si lo miré muy por arriba en el momento

J: Ahora cambié el diseño de la tesis haciéndolo exploratorio de justamente ver que fue lo que hizo que una sea más descentralizada y la asignación se centralizada. Y también concentrada en el sentido de las agencias.

V: Que va directo

J: Claro, la ANSES es solamente la ANSES y nosotros tenemos como más órganos consultivos y otras cosas. Si bien vos el Plan Familias es el que más conoces o no?

V: El plan Jefes y el Familias. El Jefes porque tomé el traspaso de jefes, entonces bueno fue trabajar muy en conjunto con las autoridades, lo que estaban a cargo de jefes.

J: ¿Qué eras lo que vos hacías cuando se implementaron...?

V: Eh, a ver. Cuál sería la pregunta?

J: Esto, ¿Cuál fue tu rol en cada una de estas políticas?

V: En realidad, yo te diría que yo ingreso, mi rol siempre estuvo ligado dentro del ámbito de desarrollo social. Yo en el año 2003, apenas inicia el gobierno de Néstor, entro al componente 2 de evaluación y gestión asociada del programa IDH. Que era el PAGV IDH. Que era el programa, digamos, de emergencia que se había reconvertido a partir del año 2002, con el gobierno anterior a este en el que yo entraba. Que eran los programas de emergencia que hay un decreto 80, que yo te comentaba la otra vez. Esta el decreto 80 del año 2002 que establece que muchos de los programas con financiamiento internacional se re-orienten en un contexto de emergencia hacia determinadas prestaciones. Ahí surgen, en ese mismo decreto, el plan Jefes y Jefas en el Ministerio de Trabajo que, a ver yo te cuento lo que se porque después fuimos trabajando en operatoria juntos a partir del 2004, 2005 no? Pero digamos que ese origen de 2002 es común para este programa del ministerio del desarrollo social PAGV IDH y para el Jefes. Lo que planteaba el decreto 80 entonces era que los fondos de los Banco Mundial que iban al trabajar se re-orientaran a esta prestación dirigida a familias desocupadas, a jefes de hogar desocupados con hijos menores a cargo y se implementaba por medio de los Consejos Consultivos en cada lugar. Hubo 2 momentos no? Yo te cuento así de ministerio de enfrente, te lo estoy contando osea hubo dos momentos por lo que recuerdo de inscripción. Una primera inscripción como más masiva y otra que se trabajó muy a partir de los Consejos Consultivos. Creo que sobre 2200 municipios y comunas de todo el país se hicieron Consejos Consultivos en casi todos los municipios y me parece que en el momento de ya consolidación de Jefes y Jefas en el año 2013 estaban alrededor de casi 1800 y pico de municipios. Sí?

El PAGV que es de lo que yo te puedo hablar un poquito más, no tanto de esa primera parte porque no estaba yo ingresé casi un año después, es la re-orientación del crédito en este caso del Banco Interamericano de Desarrollo, que era para un programa que se llamaba Atención a Grupos Vulnerables que trabajaba a partir de cuestiones de diagnósticos barriales y por ejemplo trabajar mucho en actividades de promoción, la construcción de salones de usos múltiples en los municipios. Era un programita social en algunos municipios del país. Fundamentalmente en los grandes aglomerados urbanos. Y ese programa se re-orienta a esta cuestión de Ingreso de Desarrollo Humano que era una prestación en 62 municipios. Creo que abarcaba en ese inicio unas 12 provincias. Después quizás en alguno de estos que te compara como va creciendo el programa porque está la curva desde el 2003 hasta el 2007. Este programa lo que hacía era trabajar a partir de las fichas sociales que implementaba el Siempro. El Siempro tenía el padrón. El Siempro era un programa que había estado en el Ministerio de Desarrollo Social. Luego pasó a consejos de coordinación de políticas. Lo planteo porque era como medio chino, osea el padrón y las fichas sociales que se hacían en un barrido censal en el cuál salían las familias potenciales de beneficiarios del ingreso del desarrollo humano que era para familias con chicos con un monto que se pagaba, un monto base, y después un monto de suponete 20, 25 pesos por chico. Era un monto totalmente distinto. Por ejemplo, si vos comparabas el de Jefes y Jefas en trabajo con este, era un monto mucho menor. Digamos que vos tenías que tener quizá 3 chicos para tener cobrar el mismo monto que jefes. No te hablo de valores porque cuando yo estaba en 2004, estábamos hablando de 150 y el Familias empezaba a pagar a partir de 100 con un hijo. Pero para que te des una idea, si tenías 3 chicos era 150. Digo eso estamos hablando del año 2003. Entonces, ya en el 2003 tenías el Jefes y Jefas en más de 1800 municipios pagando 150 pesos y con una cantidad muy importante de jefes de hogar y jefas de beneficiarios en su mayoría mujeres con esta implementación por medio de los consejos sociales que se armaban en cada municipio y que intervenían en el ingreso y luego también en la observación de si podían continuar o no. Por otro lado, el IDH que era mucho más pequeño, con una cantidad muy chiquita, y que la forma de pago en el IDH era por medio de... Era cada dos o tres meses y por medio de unos como certificados de pago, como unos bonos, unas chequeras.

Acá te hago quizás un salto. En el año 2004, se empieza a plantear a instancias de Daniel Arroyo, que estaba en el Ministerio de Desarrollo Social la bancarización de los planes para evitar alguna suerte de intermediación que había en el cobro del Jefes. El IDH nunca se mencionaba porque la verdad era muy exigua la cantidad de familias, no puedo recordar, porque supónete que yo te dijera 32 000 frente a un millón y medio o 2 millones de beneficiarios es una cosa que no tiene parangón. Aparte como el familias pagaba con certificado no llegabas a darte cuenta cuántos efectivamente se estaba cobrando, porque esa operatoria que vale unos certificados, que los cobran en el banco, que el banco te remite quiénes efectivamente cobraron de la nómina de autorizados a cobrar, me entendés?. Era una cosa medio rara (se ríe). Te digo no era un circuito que ni quiera controlar: ¿Tengo 40 mil beneficiarios que están cobrando cada 3 meses? No podías llegar a tener ese número. Entonces, cuando se bancariza, se bancariza primero el Jefes en el año 2004. Paralelamente a fines de 2004 en septiembre u octubre, sale el decreto 1506 que es el que reorganiza los planes sociales. A partir de ahí es como que yo te puedo hablar, yo participé, en un rol más de conducción de esta cuestión y que me puedo hacer cargo. Lo otro manejo información porque estas en un programa porque ves y escuchas. Yo estaba en un área de evaluación entonces tampoco, todo esto anterior te cuento lo que después uno también re-construye. A partir de este decreto, lo que se establece en un artículo 4to, me parece, era como que los empleables que daban el seguro de capacitación y empleo del Ministerio de trabajo y las inempleables quedaban en el Ministerio de Desarrollo con el Programa Familias por la Inclusión Social. El IDH ya era conocido en Tucumán como “mamitas”. En otro lugar como “familias”. Por eso es que tomó ese nombre el familias con inclusión social.

Te hago un paréntesis. Este decreto obliga a una cantidad de cuestiones en ambos ministerios. Primero delinear esas nuevas intervenciones sociales porque hablaba de. Y segundo, toda una discusión hacia adentro de los dos ministerios de cómo hacía para seleccionar quién era empleable o no. Entonces pensá que el programa Familias partía de unas familias de una ficha social cuya focalización era a partir de 52 variables que se hacía un algoritmo y quedaba una orden de prelación y que ese padrón lo tenía ni el programa y el ministerio sino el Siempro. En cambio el Jefes era, con los consejos sociales, con los municipios y centralizados en el Ministerio de Trabajo. ¿Me entendés? Entonces cuando vos planteas que van a pasar de un programa a otro, más que nada eran la salida del Jefes, estás planteando con dos lógicas de funcionamiento y estructuras y operatorias muy distintas y en el caso de Jefes ya van bancarizados con una tarjeta bancaria. La otra discusión era la cuestión de la focalización dentro de este paquete Jefes y Jefas. Lo que se plantea entonces es un trabajo por un lado con la universidad de General Sarmiento y por otro lado con el área de la sub-secretaría de programación técnica del Ministerio de Trabajo que tiene Dirección de Estadística y Estudios Laborales y por otro lado el Siempro con su área de investigación en establecer cómo correspondía esta clasificación. Pero digamos que era una discusión complicada. Esto digo a nivel más conceptual. En términos más de operatoria, en el año 2005 se renegocia el préstamo siguiente del BID que ya es el programa Familia y toma la estructura, a partir del año 2005, de esta nueva intervención que sería todo lo que yo te estoy dando. Ya no es más IDH. Ya es el Programa Familias por inclusión social y ahí ya entramos con toda en este tema. Vos después ahí orientame dónde querés profundizar más.

J: Perfecto.

V: Ahí empieza un programa que tiene dos componentes monetario y no monetario. Monetario es el ingreso. El ingreso tiene como 3 universos de beneficiarios. Unos que son los antiguos titulares del IDH, otros que son los que van a venir por el traspaso con la operatoria de traspaso de Jefes y otros que son nuevos beneficiarios, una porción muy chiquita. Esto es financiamiento del BID. El otro componente no monetario se llama promoción familiar comunitaria y es las becas de terminación educativa para todos los titulares y mayores de 19 años del hogar. Becas de terminación educativa pensando básica, media, terciario, universitario y talleres de formación de prevención, más los clásicos y apoyo escolar. La parte esta de prestaciones más promocionales de apoyo escolar y de talleres se hacía como un plan a partir de un diagnóstico participativo con todos los actores a nivel vertical y social y ahí se geolocalizaron que barrios, que prestaciones, etc.

J: Perfecto. Bueno entonces ya vimos como fue un poco la creación del plan familias, de donde vino. ¿Cuántos actores impulsaron la creación de esta política? Estaba desconcentrado también en el nivel de formulación de la puesta del Ministerio de Desarrollo.

V: Mira yo te diría que el diseño del Familias es entre el Ministerio de Desarrollo y el organismo multilateral que tenía fondos mixtos. Y a su vez, para el diseño se fue trabajando en conjunto con: la gente del Ministerio de Trabajo por el tema de que estábamos absorbiendo beneficiarios de otro Ministerio, de otro programa, y con el Siempro con esta cuestión, que ahí hay todo un tema, con el tema de los padrones, porque logramos que el padrón vuelva al programa y eso permite actualizar montos, actualizar datos, certificar vínculos. La gente cobraba con la foto familiar del año en que fue censada, en el año 2002. Esto en el 2005. Porque vos no tenías el padrón que separaba el número

de hijos. Imagínate en 4 años, crece. Millones de cuestiones. Tampoco se controlaban las condicionalidades por ejemplo. Entonces los actores, por esto te digo lo de las condicionalidades, eran el Ministerio de Trabajo, por esta cuestión, el Siempro por el padrón, que es consejo de coordinación. A nivel siempre nacional estoy pensando a nivel horizontal, también están los ministerios de Salud y Educación porque con ellos se fue realizando qué tipo de condicionalidad se podía plantear. Vos pensá que tanto el IDH como el Familias son programas de transferencia condicional. En el caso del IDH, estaba previsto una condicionalidad como todos los PTC de la región y demás que no tenía nada que ver con el tipo de oferta problemática que tenía nuestro país en ese momento, en 2003 2004. Entonces, vos estabas exigiendo a las familias cumplir una prestación que no había forma. Entonces justamente toda la cuestión de la condicionalidad se trabajó con Salud y con Educación. Acostada a la oferta y a poder hacer como un sistema de pinzas de que también el programa te advierte en donde no se está llegando con vacunas o con prestación de vacantes en la escuela media por ejemplo. Estoy haciendo una alerta de que estas familias no pueden cumplir no por una cuestión voluntaria sino porque no hay oferta disponible entonces vos podés comunicar. Eso a nivel horizontal. A nivel vertical la formulación no se trabajó, osea con las otras jurisdicciones. La verdad. No es que se hizo una consulta.

J: En cuanto a los niveles de gobierno como estaba formada esta gestión operativa. ¿Que rol tenía la provincia, el municipio?

V: Todo esto lo vas a tener más desarrollado pero para que vos tengas una idea el programa para operar a nivel vertical tenía convenios con la provincia y la provincia con los municipios. Aquí hubo que trabajar en una doble vía. En los lugares donde ya estaba el IDH hubo que empezar a trabajar con esta ingeniería que no estaba porque en realidad se trabajaba en algunos lados con la municipalidad directamente y en otros lados con la provincia. Entonces, aquí en este caso, lo que se hizo es convenio con las provincias y las provincias con los municipios. ¿Cuáles eran las responsabilidades y qué aportes? Obviamente el programa a nivel nacional ponía la prestación y el equipo técnico para acompañar la parte del armado del plan estratégico, esta cuestión más de promoción. La provincia también armaba un equipo provincial del Familias que era el mínimo y que tenía que tener una contraparte fuerte a nivel provincial. Entonces la provincia ponía el espacio físico donde iba a funcionar el equipo provincial, el Programa Familias ponía el equipamiento informático. La provincia proponía ternas para la contratación del equipo que había, como en todos los programas, una adquisición en función del padrón y la cantidad de municipios, la cantidad de personas que el programa podía contratar. Todo esto siempre hay tablas y demás a partir de tantos beneficiarios tantos municipios o tantas distancia de localidades y siempre si yo te pongo un coordinador provincial y dos técnicos, uno de ellos informático porque todo se manejaba con las maquinas y necesitas tener alguien que pueda hacer la reparación o pueda resolver los problemas que tenían los equipos a nivel local con la operatoria, la provincia tiene que poner dos por cada uno. Entonces eso constituía el equipo provincial. En el caso del equipo local, lo mismo, el coordinador local y el equipamiento lo poníamos desde el nivel nacional y las contrapartes municipales, que no firmaban convenio con el programa sino con la provincia que a su vez había ya firmado con nación, ponían el espacio físico y las personas que también acompañaban, generalmente la parte administrativa quizás los cargos más altos más técnicos se financiaban con el programa como suele suceder y ellos ponían más la parte de la carga de trabajo más administrativa. Las provincias se ocupaban también de financiar todo lo que eran los traslados, cuando teníamos que trasladarnos y demás, y siempre se hizo un trabajo muy en conjunto. ¿Qué roles tenían en la operatoria por ejemplo de la cuestión del ingreso? Básicamente los equipos provinciales y locales tenían niveles de aprobación. Hay como 32 procesos que tienen que ver con, el traspaso en sí era todo un proceso, las certificación de vínculos, control de condicionalidades, todo esto lo vas a ir viendo en estos materiales hay en un programa con estas características vos pensá que el esfuerzo que se hizo cuando se empieza el traspaso era con el, te acordás que yo te conté lo de los 3 universos que teníamos. Que teníamos un universo que era de titulares antiguos fue todo eso pasarlo, bancarizar por otra lado cambiar la estructura del programa. Por otro lado, conseguir el padrón que nos lo diera el Siempro, que nos lo dio, para poder actualizar, hacer certificación de vínculos que significa que cada familia te muestre cuántos chicos tiene, en que grados están y demás y actualizamos los montos. Y también siempre hubo una pelea constante a nivel economía de poder ir aumentando, cada 6 meses tratar de ir aumentando ese monto exiguo que solamente se pudo aumentar, se tuvo que hacer el traspaso porque tenía que ser competitivo. Vos no podés hacer traspaso entre dos programas si yo tengo que tener 4 hijos para que me convenga, es una cosa estúpida no? En términos de actores, el otro actor importante que también tenés que mencionar, quizás en la primera parte a nivel nacional, es el Banco Nación porque con ellos hicimos toda la bancarización y también es un tema no menor el Banco Nación porque en aquellos parajes, es decir lugares donde no hay cajeros móviles, teníamos un sistema de pago diferente con una cajera móvil se llama. Nosotros con el Banco Nación teníamos como con el directorio un espacio de trabajo donde íbamos resolviendo estas cuestiones porque el programa la otra cuestión que hizo es la expansión esta de 62 municipios a 200 y pico que es lo que estaba planteado y con municipios satélites donde no nos autorizaban el BID a tener sede, trabajábamos con la compu que llevaban el aplicativo y se llenaba, y se hacía el traspaso pueblo por pueblo, como

una cosa así con operativos móviles que también en eso acompañaban muchísimo las provincias y los municipios. Era costosísimo pero se podía hacer porque todo poníamos el cuerpo.

J: ¿Crees que la descentralización vertical está dada por qué factores, por ahí la fuente, el presupuesto, por el diseño mismo de la política?

V: El plan Familia fue diseñado así. No se trabajó con los consejos locales. Osea a los consejos locales que yo hasta ahora no te los mencionaba es porque no tenían un rol en el programa entre comillas decíamos que tenían un rol en términos de acompañar, de ayudar en la difusión, pero había una relación bastante conflictivas sí?

J: ¿Ellos venían del plan Jefes?

V: Venían del Jefes, en algunos casos con roles muy potentes en términos de dar de baja a beneficiarios por ejemplo entonces había toda una cuestión un poquito conflictiva. Vos pensá que ya este Programa Familias se hace en un momento en que el estado está empoderándose y tomando, digo cada política social y programa hay que mirar la foto de ese tiempo. Una cosa es en el 2002, plena crisis, ninguna institucionalidad en ningún lado legitimidad. Ya estamos hablando 2005, traspaso, donde los programas, digo para el ministerio de desarrollo fue un esfuerzo enorme pasar a ser otro tipo de programa. Un programa con una cantidad de áreas impresionante, con todas las cuestiones muy parametrizadas porque cuando vos descentralizas en términos de, por ejemplo, el control de condicionalidades lo hacían en un aplicativo y ese aplicativo después autorizado, validado, por la provincia pasaba a nación y ahí autorizabas el pago. O se hacían suspensiones porque habían muchos períodos de no cumplimiento de las condicionalidad. Entonces, toda esta cuestión implicó un esfuerzo enorme del Ministerio de Desarrollo que no estaba acostumbrado a trabajar de esta manera y a trabajar con las áreas de informática o con las áreas contables y financieras. Pero a tu pregunta, la operatoria fue diseñada así porque nos parecía que era lo más apropiado para ese momento donde había una institucionalidad más fuerte del estado a nivel nacional, provincial y municipal.

J: Perfecto. Después en el nivel local también hay otras organizaciones que participaban en las condicionalidades o por ahí el asistir a las actividades de capacitación?

V: El componente 2. YO ahí te separaría, en el nivel de las prestaciones pecuniarias es esta estructura que yo te dije con estos factores que a su vez se replicaba el acuerdo de nación de salud y educación y a nivel municipal y a nivel provincial. Obviamente con mucha dificultad. Nos costaba mucho conseguir que se firmen esos acuerdos y convenios pero depende como funcionaban los gabinetes sociales con cada provincia de cómo funcionaban las políticas sociales y de cómo se trabajaba en los otros mini sectores en cada jurisdicción. En el caso del componente 2 es distinto porque dentro de esa misma oficina del Programa Familias, tanto que se llama centro de atención local u oficina provincial del Familia, la local era la del municipio, lo que había era un técnico solamente contratado por nación que acompañaba la definición de un plan de operación, un plan de trabajo. Se hacía junto con los, ahí si, todos los sectores del municipio y todas las organizaciones que tenían que ver o con estas temáticas de promoción o con apoyo escolar: bibliotecas populares, centros comunitarios, bueno lo que se te ocurra. Se hacía todo un trabajo como de un diagnóstico que estaba como auditado, bajar primero cómo estaba la situación de salud y en temas sociales, como estaba en el tema educativo y luego se definía en qué barrios y con que organizaciones y en qué lugares que temáticas trabajar, suponete, acá se necesita 20 centros de apoyo escolar no en términos de apoyo escolar tradicional, sino de trabajar las otras cuestiones de aptitudes que necesitan los pibes para mejorar la trayectoria escolar. Porque pensá que veíamos la condicionalidad en educación que es la permanencia en la escuela pero la idea es que la permanencia no fuera siempre en el mismo grado sino que pudieran hacer una trayectoria escolar. Lo digo porque todavía son temas que la Argentina tenemos pendientes. Una cosa es que los chicos estén en la escuela y otra cosa es que puedan progresar, pasar de grado, promocionar, que puedan pasar de un ciclo a un ciclo secundario. Y en esa línea se iban trabajando estos planes de actividades que vas a ver, que luego se gestionaban con organizaciones, a quien se financiaba el dinero que a su vez cada plan de actividades eran como muchos proyectitos juntos ahí entraban a jugar organizaciones de asociación civil o ONG's. Se intentó con municipios pero era muy difícil porque los municipios por más que había un ayuda de institucionalidad transferir el dinero a los municipios, el tema de las cuentas y demás por lo menos en aquel entonces estaban bastante complicada. Como aumentas el dinero y que sea utilizado para financiar 40 apoyos escolares.

J: ¿Entonces el dinero a quien se dirigía?

V: A una ONG con un proceso de contratación y una convocatoria. Un concurso público de ONG's. Solo que la ONG no te traía el paquete cerrado sino que el paquete que iba a ejecutar la ONG era este conjunto de plan de actividades que se trabajó mucho con el nivel institucional gubernamental y las ONG's de los barrios. Entonces en este diseño del plan de actividades en sí participan ONG's y el Estado de todos los niveles pero en la ejecución ya son

organizaciones comunitarias y barriales, directamente las que dan la prestación, y quien administra esos fondos es una ONG elegida en un concurso público.

J: ¿Por qué crees que se desconcentró en las ONG's en el nivel de ejecución de este componente 2 y por ahí no se hacía a través de cada prestación?

V: En realidad era un tema de organización de la tarea de ser mas, poder hacer con pocos recursos mucho. Y que sea un traje a medida de cada localidad, lo que hagamos como un plan de actividades. Vos sabes que cuando hay financiamiento internacional, muchas veces hay muchas restricciones. Por ejemplo, para poder llegar a poner que fueran organizaciones hubo todo un debate muy muy grande y muy fuerte hacia adentro de la etapa de diseño. Por ejemplo, en algún momento se habló de que fueran los institutos de formación docente, de hecho, hay un programa que ya no existe más pero el ministerio de educación que se financió así. Que era el apoyo escolar por medio de los institutos de formación docente que después lo terminan ejecutando las organizaciones porque hay una tradición también de que en muchos barrios las organizaciones son las que vienen acostumbradas a, que tienen su trabajo en términos de autoconstrucción o de todo lo que es acompañamiento a jóvenes en lo educativo. Como que hay una territorialidad histórica y que ya viene sosteniendo un montón de prácticas más allá del tipo de políticas gubernamentales que existan. El debate en la etapa de diseño en este punto tiene que ver con que en algún momento se hablo de institutos de formación docente como ejecutores o administradores de esto. Sin esta cuestión del diseño participativo del plan de identidades no? Sino esta prestación a apoyo escolar. En otros momentos se hablaba mucho de firma consultora. De nuevo, lo que logramos poner fue esta cuestión de las organizaciones administradoras que lo que concursaban era no solamente su capacidad de gestión, su capacidad de manejo de fondos sino también su conocimiento del territorio y terreno. Hay organizaciones que hace años vienen trabajando en muchas provincias del país, que tienen staff con el cual trabajar, que manejan los fondos y los rinden y no tienen dificultades en ese pequeño detalle, porque vos tenés una dificultad en la ejecución de fondos e interrumpís prestaciones que quizás son para 50 mil personas. Entonces es un problema que no haya un segundo desembolso cuando ya estas en... La otra cuestión importante es entonces que lo que se hizo, este procedimiento así como de licitación, entre comillas, de selección de esas organizaciones, eso es lo que quedó en el diseño. Así se hizo y una dificultad que surgió cuando en la operatoria fue que cuando concursaban las organizaciones muchas veces se bajaban porque no había "overhead", no había comisión. En realidad nos quedamos trabajando en la mayoría de los casos con las organizaciones que hace años venían trabajando en esos territorios que son las tradicionales de Córdoba, Chubut. Digo las que siguen estando a pesar de que son organizaciones de más de desarrollo, que no son quizás las ONG's de los noventa, y que son las que están acostumbradas a trabajar en los barrios que hay quizás una cuestión más, que va más allá de la cuestión económica de recibir un 20% de comisión. Con esas es con las que se pudo trabajar que acompañaban también en la parte de diseño como un actor más. En la medida de lo posible se trataba de que acompañaran para que tuvieran escucha de que era lo que se iba a hacer y que era lo que interesaba que se hiciera. Se definió por ese camino.

J: Dijiste algo de las restricciones, de las transferencias. ¿Eso también influye en que se haya tenido que hacer de tal manera y no de otra?

V: Cuando vos pensas en una prestación para tantos municipios y demás, nosotros teníamos una restricción por el organismo financiador. Por ejemplo, no le gustaba este tipo de componentes. Te estoy hablando de que si hiciera apoyo escolar por instituto de formación docente, apoyo escolar así a secas, y firmas consultoras a este componente 2 no tiene nada que ver. Entonces la restricción que teníamos era que solo se podía hacer como unas experiencias piloto. Que justo después que se aprobaron es cuando podíamos extendernos a todos el país es cuando yo ya me tuve que ir. Pero se pudo funcionar, fue exitosa, hubo una evaluación del programa. Una evaluación de beneficiarios cuando termina la primera fase en términos de si estaba bien focalizado, si había funcionado esta cuestión en tal caso, y otra en términos de los talleres de promoción familiar y comunitaria y los que eran de apoyo escolar. Hubo evaluaciones en concreto que se hicieron Crisol, Universidad de San Martín y de General Sarmiento.

J: ¿Estas restricciones u organismo financiador es más pro-focalización?

V: Siempre es más pro-focalización firma consultora y con variables categóricas. Depende de ese ámbito de negociación que se hable como vos vas pudiendo abrir, por ejemplo, dentro de ese componente 2 este las becas terminarias educativas porque también hay que ocuparse de ... En una época había colgado en una pagina testimonios de mamás que gracias a que estaban estudiando el primario podían acompañar la trayectoria educativa de sus hijos porque los podían ayudar a hacer la tarea. O que el hecho que ellas también estuvieran estudiando los adultos en la casa hacía que los chicos respondieran más, que tuvieran ganas de ir a la escuela. El actor ahí que está dentro del Ministerio de Trabajo y educación es que todo lo de terminalidad educativa lo trabajamos bajo la dirección de formación del Ministerio de Trabajo y de educación no formal y de adultos y el plan fines del ministerio de nación.

Así como todas las cuestiones salud reproductivas fue con el programa nacional de salud sexual, digamos cada tema se trató con quien correspondía y las consejerías del programa nacional de salud constructiva de esa gestión de Néstor se hacían y los equipos trabajábamos incluso dándole la gente, entre comillas, para las capacitaciones y consejerías ellos convocaban por medio del programa las becas universitarias de educación superior se hacían vía los centros de atención local toda la difusión y llenábamos el formulario para las becas de la universidad. Digamos siempre hablamos del ministerio de salud y educación, sabemos que hay muchas cuestiones y muchas prestaciones que la territorialidad que tenían los centros de atención local que dos veces al año recibían a todas las familias con el control de condicionalidades para que llenar la libreta que cumplían con salud y educación hacían que fuéramos boca de este tipo de intervenciones: salud sexual. Con el INAL el instituto nacional que es indígena hacer materiales en otros idiomas para poder hacer los talleres de traspaso con radio y con Farco a nivel de radio comunitaria la federación argentina el tema de que era la difusión de programas se hacía por medio de radio.

J: En cuanto a los gastos, introducir más actores en la implementación de la política es menos costo más costoso para nación? Digamos, dejar en manos que el municipio tenga que pagar tantos profesionales para tener el equipo?

V: Es un problema de escala. Vos tenés que pensarlo en términos de escala. Si yo quiero hacer una prestación que es pequeña para un número pequeño a nivel geográfico de municipios o de barrio y nivel pequeño de beneficiarios podés trabajar con un actor que administre eso. Si vos estas pensando en un municipio como Rosario necesitas tres organizaciones administradoras que ejecuten ese gran plan de actividades que lo trabajamos por zonas y de esa manera te garantizas que la prestación llegue. Cuando hablas de prestación hablas de, que el apoyo escolar que funciona tres veces por semana funcione a horario, que ese lugar esté abierto, que haya una persona responsable que firmó un papel de que ese lugar, esa biblioteca popular, va a estar abierta para apoyo escolar de los pibes de familia, que la gente de Familias beneficiarias en el centro de atención local tengan toda la información de talleres de apoyo escolar donde funcionan, donde están. Entonces hay como una cuestión de escala. Si vos querés llegar a mucha gente tenes que concentrar el nivel de actores y que estén las reglas de juego muy claras y trabajar mucho con la comunicación y la difusión. Porque en la medida que tenés los espacios claros que tienen la información del programa que serían los centros de atención local. Si tenés claro identificado donde es el ámbito que está toda la información o que uno puede consultar y demás es como más sencillo después la regla de juego están claras, la información está a la vista y después lo que necesitas es de quién se ocupa de recibir esos fondos para hacer que toda esta cuestión funcione. Se criticaba y se critica Alicia, la ministra, sigue criticando que estaba todo muy parametrizado y organizado. Pero en realidad cuando vos trabajas así con muchas personas y muchos recursos económicos la única manera de que funcione es que esté todo firmado, que haya responsables de cada cosa porque no todos reciben la remuneración por esa actividad que están haciendo. Entonces con mayor razón tiene que estar pactado. Que el lugar donde se brinda alguna intervención este de acuerdo en que en ese lugar se brinde porque si te cierran la puerta no se puede hacer. Digamos cuestiones básicas. Y si hay docentes tienen que ir y controlar que están yendo y que no están los chicos solos. Pavada. Vos me vas a decir eso es de ONG. Esta bien, pero bueno tenes que tener previsto desde nivel central no porque a mí como coordinadora nacional fuera a resolver el problema de la ausencia de un docente sino que vos sabes que se hizo un plan de actividades a medida de lo que necesitaba ese lugar, con los actores de ese lugar, que había una organización que pasó todo ese proceso de selección, que firmo un convenio y a su vez firma para iniciar las intervenciones acuerdos y compromisos que están todos firmados para estas prestaciones. Listo. Lo único que tenes que hacer después es rendir todos esos gastos y vos aprobar que se estén haciendo todas esas actividades. Cuando hablas de escala necesitas esto: que estén todos los niveles y más en un país tan grande con distancias tan grandes.

J: Porque crees que siendo la asignación universal por hijo tan grande, en cuanto a cobertura, esto se dio de manera centralizada en los niveles de gobierno y también en la ANSES como una agencia sola que se ocupa de la prestación.

V: Pero piensa que no es un esquema muy distinto que la parte del Familias que, de los centros de atención local, con el nivel central. Porque la orden de pago sale de un lugar. Porque vos piensa que el Programa Familias es un programa social. Entonces vos pensá que una parte del Familias sale de un subsidio digamos y otra cosa era las becas de terminaría educativas y otra cosa todo este lío de ONG. Pero la parte de la prestación, es todos los meses enviar al banco el listado de familias con el monto a cobrar y ese listado se construye a partir de lo que te tira la máquina que fue cargado por el centro de atención local, oficina de ANSES de atención local, que vio la documentación que tiene el legajo que esto lo aprueba o cuando hay una dificultad interviene como órgano de la segunda revisión la oficina provincial debe haber un ANSES provincial al que le llega todo y que luego cuando a vos te lega esa planilla la envías al banco nación para que con tu cuenta pague a todas estas personitas estos montos. El banco después a nivel central digo yo aparte porque son las mismas tarjetas así funcionaba el jefes, así funcionaba el familias y yo no se si la mitad o cuantas personas de las que son actuales titulares tienen la misma tarjeta link de familias y jefes, si? Porque de hecho yo te digo porque yo hice el traspaso de jefes osea me lo puse al hombro y la gente no es que dejó de cobrar

y recibió otra tarjeta, cobraba con la misma, a lo sumo como hacíamos el cambio de titularidad en cabeza de la mujer, tenías que darle la tarjeta a nombre de ella, pero si no si era mujer titular de jefes sigue cobrando de familias y siguió cobrando con la asignación con la misma tarjeta bancaria. Y me parece que es bueno que sea el sistema así, primero que sea bancarizado es bueno porque es periódico porque puede ser mensual, porque la gente tiene un día de cobro sabe cual y esto vos lo pactas con el banco digo acá yo te hablo de los dos porque estoy, digo es el banco nación que no va a cambiar de un mes al otro su operatoria, entonces esta bueno que vos, que el banco nación tenga dentro de toda su organización, de todo el país, sepa que los beneficios y los bancos de cada localidad porque la gente va tarjeta, cajeros, Banelco, Link, que sepa que los que termina el DNI en numero tal cobran el 20, el 21 y que esta separada la cuestión de los, por ejemplo en los casos de familia, de los que eran jubilados y pensionados en el año calendario en el mes y cuando cobraban los beneficiarios de los programas sociales. Entonces tiene que haber un manejo de flujo de fondos de los cajeros, de las cajas, de los comercios a nivel local, porque vos sabes que cuando la gente se acerca al centro como al banco, después va al supermercado y utiliza y moviliza fondos, entonces digamos que hay muchas cosas que tienen que ver en términos no solamente de transparencia, de que no haya manipulación intermediario, de que vos cobres en función de si como es tu vinculo con quien pagas sino que acá es una tarjeta bancaria, que vos manejas en que momento retiras y no retiras los fondos, digamos estas cosas tienen que ver con concentrar en términos de también respetar los derechos de las destinatarios de la política, no?

J: En el plan jefes y jefas de hogar, quizás estaba más el pago digamos el pago de la prestación, estaba más desconcentrada?

V: Hasta el 2004, fines del 2004 que se hace la bancarización del jefe, era también con un sistema de listados a los bancos. Cuando vos trabajas con listados, aparece el tema de apoderados, de personas que pueden cobrar por otros, y entonces ahí hacen un, y esos listados de donde surgieron, digamos, no quiero decir que haya habido siempre problemas, pero bueno, da lugar a una cantidad, cuando vos tenes tantos intermediarios en el manejo de recursos, es muy complicado la bancarización en términos de nación, depositan una cuenta que es de esa persona que tiene, que usa como cualquiera ese dinero, es un tema importante para tener en cuenta, la bancarización, lo otro es el manejo de los balones y la información más tecnológico, mas digital y con niveles de aprobación, eso también, facilita, porque que vos tengas un padrón y que este comprobado en distintas instancias y con niveles de aprobación y de autorizaciones que estas personas cobran porque han presentado en algún lugar esa documentación, que esa documentación existe. Esa información se cruza en el caso del familias, se cruzaba con el SINTIS, el ANSES cruza con su padrón de ANSES que tiene que ver con el SIP ,(osea para evitar que haya duplicidades que tengas un beneficiario con dos números de documentos, que tengas un beneficiario que en realidad esta en el sistema integrado del provisionado Argentino, en el SIPA, entonces bueno no corresponde que este, lo digital, lo tecnológico te permite avanzar mucho en términos de transparencia, además de llegar todos los meses con la transferencia de los fondos.

J: Totalmente. A ver, para volver un poco por ahí por la estructura de lo que te quería preguntar. El plan trabajar, el plan jefes y el plan familias por más de que son distintos, y unos son de trabajos, de empleo y por ahí el plan familias incluye mas este tema de las capacitaciones, de educación, de salud, fueron más descentralizadas y desconcentradas, y con la asignación universal por hijo, como aparece algo nuevo, ¿vos crees que por ahí no...?

V: Sí, me parece que es otro tipo de programa. Por eso vuelvo, me parece que toma una parte pero es otro tipo de programa en primer lugar en cobertura osea todo aquel que cumpliera con tales y cuales requisitos puede incorporarse al programa, en estos otros como tenias la cuestión de este financiamiento, con fondos mixtos, siempre tenias mucha discusión en cuanto a, vos pensá que en familias lo que hace es tomarle el traspaso, que lo toma de una canasta, no es que toma algo beneficiario, y los nuevos beneficiarios era una cosa muy borrosa, muy complicada. De hecho después lo tomo otra dirección, yo no tenia injerencia, se tomaba de otra vida de ministerio, entendes? Pero porque no te permitían nuevos beneficiarios, vos acá en la asignación es, todos los que cumplen con estas características pueden hacer algo. La otra cuestión importante es el monto. Los programas de transferencia en nuestra región, en general, si vos haces una comparación, eran de montos ínfimos como el Familias, una cosa que es miserable. Que a vos te digan, bueno ahora suena horrible porque los valores que se manejan, pero en aquel momento decir 25, 45 pesos por hijo, ahora suena espantoso, no? Pero digamos que 5 años atrás, más de cinco, casi ocho años atrás, igual era una cosa impensable, sí? La asignación en eso me parece que hace justicia en términos de realmente ser una ayuda en los ingresos del hogar. También me parece importante si bien es una discusión esta cuestión en término de titulares de derecho el atar una parte de esa suma a la condición de bien, salud y educación. Hay mucha discusión en esto, yo de hecho cuando me voy de Familias entre otros temas también este fue un tema de discusión con la Ministra que levantaron de un día para el otro las condicionalidades, y en realidad todavía nuestro país no esta en condiciones de plantear que toda la gente tiene un acceso universal a salud y educación, ya sea en términos de problemas de oferta y también de que se valore positivamente esta cuestión. Yo no se si hay muchos estudios, pero creo que, no tengo

información, pero por ejemplo, me parece que en este manejo de la Asignación así como es un acierto esta cuestión de atar ese porcentaje del subsidio a servir educación, me parece que esta cuestión de trabajar así como en espacio intersectoriales que todos los ministerios trabajan juntos y demás, nose si en términos de que efectivamente los chicos accedan a salud y educación, por los menos educación esta totalmente resuelto, y habría que ver como esta dando el tema de la condicionalidad. Si todas las familias siguen teniendo a todos los chiquitos que anotaron bajo la asignación o se les están cayendo algunos porque no van a la escuela. El Plan Nacer y ahora el Sumar, es un acierto, nosotros trabajamos un poquito al inicio de Nacer, en cruzar los padrones. Y era absurdo pero teniendo los padrones ellos de salud y nosotros de familias, analizas quizás solamente un 30 porciento de la población de familias, con lo cual por mas que están instalados al programa, te das cuenta, digo es muy chiquito, como puede ser que no accedieran, bueno esto tenia que ver con un tema de información, ahora en el caso de la asignación, esta resuelto. La gente entra a la Asignación y al Nacer, y ahí esta resuelta la condicionalidad. Pero en términos de educación, me parece que este tipo de programa, yo estoy convencida, acompañados de una batería de recursos humanos sociales que acompañen a las familias que tienen más dificultades en resolver estas. Y esto se hace al nivel de centralizado, solamente.

J: Crees que por ahí, al concentrado no hay por ahí este apoyo, osea si es una ventanilla la ANSES, el señor que el que te da la prestación, te anota, te marca la libreta pero no hay todo este acompañamiento de la ONG de la persona.

V: Depende quizás como se apropia. Yo lo pienso en el Familias esa partecita esta acompañada y Estaba en el área social del municipio y que entonces ahí resolvía todo. Caso de ANSES, es una oficina nacional, es bien distinto. Pero nose que nivel de apropiación hay y desconozco, con los municipios y las provincias en esto, me imagino yo si estoy en un municipio, digo bueno ahí en la oficina de ANSES pongo todo mi equipo social para resolver todo, porque vos ahí tenes toda la gente que va una vez al año a mostrar la libreta. Pero nose que nivel de apropiación hay y desconozco con los municipios y las provincias en esto. Yo si estoy en un municipio, digo bueno ahí en la oficina de la ANSES pongo todo mi equipo social para resolver todo. Porque vos ahí tenes toda la gente que va una vez al año a mostrarla en directa. Entonces ahí tenes para mostrar, difundir, resolver todo.

J: ¿Por qué crees que se concentró en la ANSES?

V: Sabes que no sé. No sé. Desconozco. Off the record: digo que en mi lista estos programas, la ministra de Desarrollo Social, lo detestaba. Así nomás te digo. Si bien era el programa que estaba en el territorio y trabajaba de lunes a lunes, y que tenía muy buenos acuerdos a nivel institucional con todos los municipios y provincias, entre comillas, yo sigo manejando en otros lugares, en otros ministerios, donde voy es siempre mucha cosa de. Digo no era visible a nivel nacional porque no era un problema de los de la actual ministra, de la ministra de ese entonces. No era su programa estrella pero a nivel local generó muchas cosas importantes porque yo lo sigo estudiando. Vos vas a cualquier pueblo en Tucumán o en cualquier provincia y fue un antes y un después porque se organizó una oficina, porque se trabajaba dentro del área social y porque imaginate para un municipio tener todos los beneficiarios de un programa ahí, con toda la información. Podes saber que población esta trabajando, en qué barrio no tenes cobertura de un ala. Es tener el diagnostico vivo. Parece que fue ANSES porque tuvieron la visión porque se dieron cuenta de que había un sector del gobierno que sabía que había que ir por este camino. Yo te diría que nosotros a fin del 2007, lo que se venía hablando con el BID para la fase 2 era abrirlo como ya estaba mecanizado todas las operatorias pasar de 5 mil beneficiarios a 1 millón es más papel que tenés que firmar. Pero en términos de informáticos, tecnológicos habíamos hecho una propuesta de aumentar el monto y poder no trabajar solo con los que vienen del Jefes con dos o más hijos. Estaban quedando bolsones de gente. Entonces digamos que se podría haber hecho desde Desarrollo. Me parece que fue una cuestión más política de dos visiones. La política social no es un plan de ingreso. De hecho en algunos materiales en la introducción siempre está puesto esto que es una cosa paliativa para un momento y lo otro es más una política abierta, que intenta ser universal y que a mi me parece bárbaro que lo haya tomado alguien que, no importa en que ámbito. Me parece que en términos de lo que se llaman sistemas de protección social, no esta mal plantearlo desde ese lugar, pues es la ANSES la que cubre todas las no contributivas. Esta es una asignación más no contributiva. Iguala en términos de estructura con lo que es Asignaciones Familiares que es el otro régimen de no contributiva. Me parece que no esta mal. Y, ¿por qué se hizo ahí? Me parece que tuvo que ver con decisión y liderazgo político de intereses y de competencias de quien se ocupa de cada cosa. Muchas veces en la política digo, porque la Argentina Trabaja está en el Desarrollo Social y no en el Ministerio de Trabajo. También uno podría decir. Y un programa de estas características que entre comillas tiene la libreta, vos vas a ver, hay miles de cosas que son muy similares. La libreta de los beneficiarios y un montón de cosas que son como la libreta que obtenía cada uno. NO son cosas ... pero bueno tiene que ver con esto. Como te decíamos la otra vez con Fabián, hay también una génesis de cómo van, osea se llega a la asignación por una decisión política, por un momento del país, una asignación potente en términos de la región, digo me parece que cuando dicen el programa más grande no es el programa más grande. Cualquiera que compara con México, con Colombia o Brasil no es el programa más grande en términos relativos ni absolutos. Pero en términos de valor que recibe cada familia comparada en una moneda es muy, a ver yo vengo ahora

de Guatemala, es muy diferente. El bono del Salvador, el de Guatemala. En Brasil, el monto es muy diferente. Entonces en esos términos me parece que es un salto, digo hay una génesis, pero la asignación es un momento de inflexión. En términos de reconocimiento del Estado dentro de su política de protección social con la prestación tan amplia y tan contundente en términos de peso de la economía familiar.

J: Y eso se pudo dar por tener un presupuesto que lo permita.

V: Tener fondos disponibles. Exactamente. Pero esos fondos también estaban. Podrían haberse estado antes también. Me parece que fue una decisión política interesante, en un buen momento, fue una señal, fue en un contexto, en un año difícil. Y a mi me parece que fue la mejor, bah yo lo defiendo muchísimo. Quizás critico esta decisión de cuando uno piensa en familias vulnerables, familias que no están insertadas en el mercado de trabajo o en la economía social y demás, tenes que pensar, hoy hay muchas cuestiones, ya en términos de protección social hay muchas cuestiones que a nivel material están resueltas pero a nivel simbólico de practicas culturales, institucionales o familiares, están complicadas y eso requiere de mucha intervención desde lo social. Desde lo social.

J: Vos me contabas que tenía mucho que ver con la tradición esto de focalizar las políticas en el sentido de que tenías. Osea la gente que trabaja en el barrio hace más de 20 años quiere mejor que venga un programa de nación y poder implementarlo. Como hizo con la asignación. Como eso fue aceptado por estos actores que estaban acostumbrados a manejar las intervenciones?

V: Dos cosas porque voy a tratar de no decir nada que pueda venir en mi contra. Una primer cuestión me parece que hay una génesis. Digamos que ya hubo un primer momento que fue el traspaso de Jefes, donde los locales acompañaron en la difusión de los talleres, de dar la información. Si querés tengo anécdotas de ... Hubo te diré en el 2005 y 2007, que hicimos fuerte traspaso, momentos de vinculación, de denuncias, de cuestiones pero los consejos sociales locales quedaron para el Jefes y no para el Familias. Con lo cual ese actor ya perdió peso. Entonces cuando llega fin del 2009, porque 2009 separa el plan de Jefes y Familias, en el 2010 estás hablando de los consejos locales del 2002. Que desde el 2005 pelean más. Pero ya ahí estás en otra situación. Me parece que después que en general hubo siempre un discurso de que todos acompañemos, desde las organizaciones educativas populares, todas las organizaciones sociales a acompañar el tema de que toda la gente tuviera información para ir a la asignación. Todas las organizaciones manejan información y tienen contacto con la ANSES para hacer que las familias puedan anotarse y demás. Lo que si no tienen gerencia en que efectivamente la gente entre y que cobren y dejen un dinero. Esto por un lado. Por otro lado me parece que todo ese sector en la Argentina que está acostumbrado a ejercer de otra manera, hoy tienen un lugarcito donde seguir operando de la manera que estaba acostumbrada a hacer. Que no es en la asignación obviamente.

J: ¿Pero por ahí otro lugar en la ...?

V: Algún otro programa que tenga una dinámica donde tienen otra participación y pueden decir: estos entran y estos no entran. Y es más no es justo por suerte en este tipo de política.

Entrevista 3. Bulit Goni

Para poder implementar una política del alcance que tienen plan jefes, asignación universal, la bolsa de familia de Brasil, vos necesitás un organismo con capacidad institucional suficiente para generar una demanda inexistente en términos de la capacidad por asimetrías de información, porque es una población de pobreza, en donde necesitás un organismo que tenga capacidad de Recursos humanos y Recursos tecnológicos para ir a buscarlo; a su vez para poder establecer determinados controles de entrada, que aseguren un determinado nivel de adecuación a los requisitos de acceso a la política que habías establecido y capacidad de controles expos, para realizar todo aquel que ingresó indebidamente al sistema que se pueda controlar y tomar las medidas legales que correspondan, como por ejemplo una denuncia de fraude. Se maneja con una dualidad, ya que uno tiene que abrir una ventana grande para que toda la población pueda entrar y a su vez tener los mecanismos de control para que se metan la menor cantidad de vivos posibles, por eso se necesita una agencia estatal con esa doble capacidad

En cuanto a estos organismos, la asignación universal si utiliza al ANSES como principal implementador, pero el plan trabajar y el plan familia por ahí se intentan de otra manera, ¿como era?

El plan trabajar no me acuerdo, pero básicamente, había intervención de organismos subnacionales, incluso cuando estaban en la etapa de diseño. Plan jefes y jefas, se hablaba de la participación de ONG, yo no me acuerdo si la tuvo o no la tuvo la verdad, ya que pasaron varios años. Pero si podemos señalar que la implementación a través de las ONG, primero la capacidad institucional que tienen las ONG en Argentina es muy diversa, porque la sociedad civil tiene un alto grado de diversidad, en cuanto a sus capacidades institucionales para implementar una política. El mundo de la sociedad civil no es "naif", o sea tenes de todo. Era importante trabajar con los gobiernos de los niveles

subnacionales, para poder obtener las bases de datos de los beneficios sociales que ellos pagaban a nivel provincial o a nivel local, de manera tal, que no hubiera una duplicidad de ayuda; se puede tomar la decisión de que la haya, pero si hay incompatibilidad, vos necesitás obligatoriamente contar con esos datos para poder hacer los cruces. A la vez, era una manera que el estado nacional pudiera tener una base de los programas sociales que se estaban implementando, porque sino una persona termina teniendo tres beneficios y otros ningunos. Por eso, hay que analizar esos casos porque sino la política que querés implementar no termina dando buenos resultados y en todo lo que es el ciclo de políticas públicas, la etapa de implementación termine dando datos, como para poder hacer retroalimentación y ver si tuviste problemas de diseño o de implementación, solamente eso lo puedes obtener a partir de los datos que recibes si tenés esa base completa, sino nunca vas a tener el dato de cuál fue tu problema, si de diseño o de implementación, ¿porque no le lleo a fulano? ¿Porque fulano cobró tres veces?.

Esos problemas de implementación que se cambiaron con la asignación, ¿como se vio ese cambio de poder tener una base de datos mas completa y un organismo mas específico?

Bueno, porque ha pasado 13 añostienen muchas bases de datos ya completas, se detecta mas fácilmente, nosotros tenemos convenio de intercambio de información con todas las jurisdicciones, por lo tanto los niveles de seguridad son muchísimo mayores y los niveles de control de cumplimiento de los requisitos que son la vacunación y la asistencia a las escuelas, también tenemos una manera ágil de recibirla a través de las vinculaciones con los distintos ministerios y la presencia territorial del ANSES, así que es fundamental. Digamos, si vos analizás lo que era el ANSES en el 2001-2002, que era un organismo residual en vía de extinción por todo lo de las AFJP, que el sistema de reparto estaba dejando de existir, creo yo que con la implementación de eso y con la reforma previsional, el ANSES es lo que es hoy, es básicamente la agencia social del estado; es el organismo que tiene la mayor capacidad institucional de implementar de un día para otro una determinada política. Es decir, tenemos los sistemas para atender al público, para atender a la gente, para brindar servicio. ANSES es un organismo que brinda servicios todo el tiempo. Son todas prestaciones las que da el ANSES, no las tiene ningún ministerio, entonces el crecimiento exponencial en cuanto a su capacidad institucional es lo que le permite hacer este tipo de implementación, de una manera eficiente, por supuesto con problemas que siempre los hay como cualquier política social, pero bueno, tiene capacidad como para detectar los problemas y solucionarlos y a su vez darle insumo a las áreas de decisión para ver si fue un problema de diseño o son problemas netamente de implementación, netamente operativos que vos los podés solucionar. Si vos comparás, lo que era el ANSES en la etapa de implementación en el plan jefes y jefas y lo que es hoy, yo te diría que es un organismo distinto.

¿El organismo se capacitó institucionalmente mas técnico que en el 2001?

Siempre fue un organismo técnico, aun cuando tenía muy mala prensa depende mucho de la conducción. El ANSES hasta el 2002-2003 tenía muy mala prensa, y yo creo que con haber pagado las jubilaciones cuando estaban todos los bancos cerrados con todos los cambios profundos que ha tenido las políticas social del estado a partir del año 2003 y lo que ANSES a podido demostrar, indica que mejoró pero sobre la base de un cimiento sólido. ANSES tenía muy buenos recursos humanos y bastantes buenos para esa época recursos tecnológicos. Entonces bueno, si hay decisión política un organismo en esas condiciones puede no solo revertir esa tendencia de ser un organismo residual, producto de una concepción distinta de lo que es la seguridad social a lo que es hoy. Sin dudas creció, porque la gente por ahí en los medios de comunicación habla del crecimiento de la cantidad de la gente que hay trabajando. Bueno si, cuanto mas creció en presencia territorial, ver cuántas oficinas se abrieron, están mas cerca de la gente, ANSES tiene oficinas móviles o fijas y a veces la única presencia del estado nacional, provincial o municipal en algunas zonas es la camioneta del ANSES, que va con equipos informáticos para recaudar datos o otorgar prestaciones en lugares absolutamente inaccesibles; va una camioneta 4x4 con teléfono satelital, con computadoras por eso llega y hace trámites. Entonces ¿Como haces para llegar?, necesitás una flota de autos que no te la cuestionen, personal capacitado con ganas de hacer ese trabajo, asique “si te gusta el durazno bancate la peluza” dicen en el campo.

¿Y la tecnologización también es fundamental? ¿Hay algún sistema único?

Bueno sí, los sistemas que tiene el ANSES son de los mas poderosos que hay en el continente, para poder hacer todo esto online. Todos nosotros nos manejamos con la computadora porque sino es imposible manejarlo y trabajarlo. Así que sí, son sistemas muy sofisticados y todo, con muy buenos sistemas de control, muy buenos sistemas de seguridad informática. El centro de cómputos del ANSES es un lujo, están siempre permanentemente actualizando y bueno tenemos recursos para hacerlo.

Tener un buen nivel de tecnologización sirve para que la política también alcance a quienes tiene que llegar y en el momento oportuno. De que te sirve una política perfectamente diseñada si llega 5 años tarde. Acá cuando se anuncio la asignación universal, al día siguiente se estaba recaudando datos y a fin de mes se pago, ¿Como lo haces a eso? en el 2002 cuando el ANSES salió a pagar jubilaciones en colegios, en plazas, iglesias, estaciones de bomberos salió a pagar, porque el banco no pagaba en ningún lado. Entonces, tenés recursos humanos y tecnológicos, en el mismo nivel de criticidad digamos, porque tenés que tener recursos humanos también en cantidad y en calidad suficiente como para poder responder a esa demanda, a esa decisión política de implementar algo.

También los recursos financieros al no ser, tengo entendido que los primeros planes se financiaban con banco mundial y la asignación al ser nacional nos da mayor seguridad o no?. Sin duda, lo otro era una ayuda, es una gran diferencia. Esta bien, el banco mundial te lo presta y en definitiva el estado nacional lo termina pagando, pero en ese momento en el 2002 estaba la hoya pero no encontraban un raviol; entonces el hecho de que el estado destine recursos a políticas sociales es fundamental, porque un tema para análisis es que porcentaje del “gasto” tiene la seguridad social que no es solamente jubilación, porque la seguridad social y a veces la crítica dice “no bueno el anses usa la plata de los jubilados para”, nono esta usando la plata de los jubilados para, esta usando la plata de la seguridad social para, porque sino el concepto de seguridad social lo limita exclusivamente aquellos que tiene un trabajo registrado. Que es la base de la seguridad social en el mundo, si, sin duda misma en donde previera un mundo laboral con un paradigma absolutamente distinto. Era un mercado laboral con estabilidad, con pleno empleo, bueno vos tenes un mercado laboral hoy en día que te viene impuesto por la realidad del mercado que es distinto, donde vos tenes personas que entran y salen del mercado laboral por distintas razones o porque están debajo de la escala social y por lo tanto es trabajo basura precarizado o porque estas en la otra etapa como vos en donde decís “bueno yo me voy a tomar tres años sabáticos porque me voy a ir a recorrer oriente” y saliste del mercado laboral; o porque mi decisión es irme a vivir una vida natural. Mi hijo mayor esta viviendo en el medio de la sierras en San Luis con su mujer, sus hija, construcciones con adobe y vida natural sin luz, felices de la vida y le faltan 5 materias para recibirse de abogado, cambió su paradigma. Bueno, esta es la generación de ustedes que tiene una visión del mundo totalmente distinta pero que impacta sobre el mercado laboral. Entonces, cuando vos llegas a viejo no laboraste, si laboraste toda tu vida pero no hiciste aportes, entonces que la seguridad social solamente cubra a los trabajadores con aportes, esta dejando afuera mucha gente que trabajo pero que no tiene cobertura porque no trabajo en un mercado formal por x razón no trabajo. A veces, digo en chiste en mi clase “y si una persona llevo a los 70 años sin trabajar en nada merece el premio nobel, por lo cual también le tenes que pagar algo, mereces algo porque sos un genio salvo que seas un rico heredero pero bueno esos son los menos”. Claro estoy totalmente de acuerdo.

Sobre cuales también me podes dar información de como fueron creadas. Digamos, ¿ Se discutieron en el congreso, fueron por decretos?

No se, yo no estoy en los ámbitos de decisión, asique no se si fue una decisión de la presidenta. La verdad que no me acuerdo.

El plan jefes y jefas derivo, y luego derivó el plan familias y otro más, pero ¿cual fue la diferencia por ahí entre el plan jefes y jefas y el plan familias?

No me acuerdo del plan familias. Ok perfecto

Te vuelvo por ahí a contar en lo que yo estoy investigando, esto de la importancia de la centralización. Yo por lo menos creo que hay un cambio con la asignación universal, es un cambio muy positivo en poder lograr esto que decíamos del alcance en tiempo y forma a la población objetivo y es a través de cinco indicadores de bueno porque, cuanto mas descentralizado mas ineficiente es y cuanto mas centralizado mejor es, no se si vos pensas lo mismo.

Mira, yo soy enemigo de las generalizaciones y de las recetas universales tanto a nivel internacional como a nivel local. Yo te diría que todo depende del tipo de política que vos quieres implementar. En las políticas de transferencias monetaria y si vos tenes un organismo de tipo anses, que tiene presencia territorial en todo me parece que lo mejor es la centralización sin ninguna duda. Ahora, hay otro tipo de políticas en donde vos necesariamente necesitás de lo local, ¿porque?, porque estás operando en otro terreno, inclusión de personas con discapacidad por ejemplo, es otro tema que es mi hobby. Además, tengo un hijo con discapacidad soy un activista de la sociedad civil. Como toda política social, la política vinculada con los derechos de las personas con discapacidad es transversal. Atraviesa distintos niveles de gobierno acción social, seguridad social, trabajo, educación, salud; Ahí no podes tener una política centralizada, ahí lo que si necesitás centralizado es el concepto, que de hecho a nivel de las reglas formales (una visión institucional) lo tenes porque tenes la convención internacional sobre los derechos de una persona con discapacidad, que es ley la 263678, la propia convención dice que no importa si sos un país federal porque los organismos o los estados subnacionales tienen obligación de su cumplimiento; pero la implementación de la política educativa, la implementación de la política de salud, la implementación de las políticas de trabajo es local. Entonces vos necesitás una centralidad en cuanto a lo conceptual, pero después necesitás la implementación en forma descentralizada, porque es el responsable territorial el que tiene que llevar a la práctica eso, esa realidad. Y también es importante para analizar como te juegan los actores a favor o en contra de una determinada política. Por ejemplo con el tema de discapacidad, porque a nivel nacional las organizaciones que tienen incidencia lo cual es bastante complejo de definir, las que mojan el bacalao, las que están cercas de las áreas de decisión, pueden tener una determinada concepción respecto a esa política pero después lo que es la sociedad civil representativa y que tiene incidencia en el gobierno local es otra y puede tener o no, puede compartir o no la ideología que tiene las ONG o la sociedad civil que participan en la toma de decisión. Entonces, a vos acá una política de educación inclusiva por ejemplo que implica que todos los alumnos con discapacidad estudien en escuelas comunes, con cambios un montón de cosas; a nivel nacional es muy probable que vos veas organizaciones de la sociedad civil con una visión de derechos que estén a favor de esa problemática. Cuando vos vas a nivel municipal, tenes que la sociedad civil es un

taller protegido o una escuela especial, que se creó por la necesidad, porque los muchachos no podían ir a ningún lado en vez de quedarse en su casa viendo cartoon network, fueron a una escuela gracias a dios que existe pero responden a un paradigma anterior a lo que es el paradigma social de la convención. Entonces, el intendente de ese pueblo a quien le da bola cuando desde arriba le dicen, “ mira no vamos por acá “ y el de abajo le dice “ no mira eso no funciona, que se yo, pim pam pum” y le da bola al que tiene al lado. Entonces, la centralización o la descentralización de la implementación de una determinada política, depende del tipo de política.

Totalmente. Si.

Las transferencias monetarias son centralización también, siempre y cuando tengas un organismo como este.

Por eso, la pobreza también es transversal.

Por eso todas las políticas sociales tiene problemas de genero, las políticas con los pueblos originarios. A toda la población que tiene un determinado grado de vulnerabilidad que la quieres atender de una política social, analizas que impacte en todas; ahora acá estamos hablando de políticas que se tenían como eje una transferencia monetaria, entonces sin duda lo mejor es la centralización. A veces la puedes hacer centralización completa, hay veces que necesitas la participación de los gobiernos subnacionales en determinadas cuestiones, pues de hecho la asignación universal también necesitas los gobiernos subnacionales porque necesitas que las escuelas certifiquen que el chico va a la escuela y que presente el carnet de vacunación o necesitas que alguno te certifique la escolaridad y el otro dos organismos locales que te certifiquen la vacunación. También hay un determinado nivel de descentralización, el asunto es si es una descentralización completa, en que etapa, digamos es complejo.

Y pero por ejemplo, las ONG por ahí generan mas ineficiencias en el sentido de que necesitas de un organismo como el anses para poder implementarlo.

Si, sin duda. Si el plan jefes y jefas si hubiera implementado a través de las ONG volcaba totalmente. Quien estaba en condiciones caritas y mas nadie que tenia una estructura, una presencia, un contador, un control y a si y todo creo q las sobrepasaba a caritas. Si vos le tirabas esto a caritas lo hacías volcar. La red solidaria, otra muy importante, 10000 puntos todo pero no tiene estructura por lo tanto no tiene capacidad institucional para este tipo de cosas, tiene capacidad institucional extraordinaria para otras cosas, para esta no. Entonces yo que además conocía la sociedad civil en ese momento me acuerdo cuando estaban los proyectos que yo los veía pasar decía ojo con esto, me parece q va a volcar por suerte salió como salió pero sino hubiera sido problemático de implementar.

Yo tenia entendido que el plan jefes y jefas que caritas si tuvo incidencias en la toma de decisión como el ministerio de trabajo.

Bueno en ese momento acordate que era el momento del dialogo argentino en el plan jefes y jefas. El dialogo argentino quien brindo el ámbito de espacio para que se generara el dialogo fue la iglesia y obviamente caritas estaba presente. Yo he ido a miles de reuniones del dialogo argentino y la argentina se quemaba había tenido cinco presidentes, estábamos fuera del mundo, si no se pagaban jubilaciones se incendiaba el país, yo estaba en córdoba 720 para ir a mi casa iba por córdoba yo vivo en Palermo y atravesaba en todos los cruces de todas las avenidas había barricada con fuego, eso era enero 2002. La argentina estaba en llamas salíamos en cnn, entonces habría que recurrir a todos los recursos que tenes a mano y sin ninguna duda salimos adelante. Participaron, haber una cosa es participar y ver como incides, que te puede dar una mano y todo lo que quieras, pero no tenían la responsabilidad de la implementación directa de la política eso fue anses. y Plan familias y plan trabajar no me acuerdo quien fue porque participe mucho menos.

Me gusto mucho todos los temas y la idea de que las políticas transversales pueden estar centralizadas o descentralizadas y hay veces que conviene mas la descentralizada. Hay que analizar cada política cual es el objetivo de esa política, por eso es tan importante el tema del diseño, de la política en si como del diseño de los instrumentos de implementación y de la ejecución de esa implementación. Es el ciclo que Torre, que fue mi profesor de esa materia en todo lo que era el ciclo de las políticas publicas y bueno todas son importantes, porque una política con un estupendo diseño pero si después no tiene herramientas para implementarlas o que se planifico mal la implementación fracasa. Por otra parte, si vos no haces una retroalimentación de la política estas en un problema. Hoy tuvimos una charla con Leonardo Kliksberg que fue interesantísima estaba leyendo algunos trabajos de el, y lo dice con claridad viste que muchas veces se cuestiona la política social porque dice que es existencialista..... pero bueno el termino de eliminación de desigualdades, vos tenes que tomar distintos niveles de políticas, la vieja dicotomía entre “si le doy pescado, le enseño al pescado “ es bíblico del nuevo y del viejo testamento. Hay gente a la cual le tenes que dar pescado ya, mientras tanto le enseñás a pescar; pero si no le das pescado ya no eliminás la mayor desigualdad que es poderle acceder a la posibilidad de aprender trabajar. Un chico desnutrido lo que quieras, no vas a poder enseñarle a trabajar y no lo vas a poder incorporar al mercado de trabajo. Entonces si yo no le doy la asignación universal, ese chico esta condenado de por vida a no estar incluido en la sociedad, entonces le tengo que dar la asignación universal. Mientras tanto tengo q hacer lo otro sin duda, el problema (eso ya corre por mi cuenta) es enamorarse del éxito. Cuando te va muy bien con una política, te puedes llegar a olvidar de la necesidad de complementarla con las otras, porque entonces si se convierte en asistencialismo. Esto sucede cuando sos exitoso, vos decís la pucha llegue a todo el mundo, estoy pagándolos bien, haber esto me tiene que hacer redoblar los refuerzos

para implementar las baterías de políticas sociales que yo tengo que tener en desarrollo simultáneamente para que esa persona llegue a los que es el objetivo final de la política social, que es respetar los derechos del humanos que se consagra con la unidad de trabajo. Vos sos una persona digna si tenes trabajo, lo dijo el papa, lo dice Kliksberg, lo dice cualquier teórico de la seguridad social. Entonces, el trabajo es la etapa de la vida del individuo que le da la dignidad de estar incluido en una sociedad como la que tenemos. Por eso, en la políticas de ajuste es en donde se miran variables de crecimiento del PBI y que se yo y después se dejan tiradas por ahí las tasas de empleo. Es decir, vos ves lo que esta pasando en Europa, bueno me parece fantástico todo bien los bancos no entraron en crisis y todo eso, pero la tasa de desempleo es del 25% del 26% y entre los jóvenes es del 70%. Ahí te esta dando un dato, pero que a su vez analizando como evalúan esos datos los decisores de la política, te da la pista de cual es la ideología que esta detrás de la política que esta implementando. Que tienen en la mente la teoría del derrame o la teoría de la dignidad.

Claro totalmente.

La asignación, que opinas de ella y porque fue tan exitosa mas allá de por el anses.

Hubo decisión política implementada, hubo decisión política y capacidad institucional para hacerlo. Vos fijate que todo el mundo se pelea de quien es el autor intelectual de la idea lo dice la oposición. Una oposición que es súper opositoras en un montón de cosas te dicen “cuando seamos gobierno la asignación universal la vamos a dejar”. Llega un momento en donde no importa quien tuvo la idea, lo que importa es que la lleve adelante. Quien tuvo la decisión política a su vez había generado las herramientas para poder implementarla; porque suponetes que estos se hubiera querido implementar en el año 2000, ¿había capacidad para hacerla en el año 2000? o aunque hubiera habido decisión política, y no se porque vos tenias al anses en vías de extinción y no había una política de revitalizarlo.

¿Porque en ANSES estaba tan en vías de extinción?

Porque las AFJP, o sea el concepto era que todo el mundo iba a estar en una AFJP porque estas iban andar también, que el ----- que daban los tipos que no les había convenido, los mayores de la tasa de cortes para que te conviniera eran cincuenta y pico de años en el año 94, si vos tenias mas de cincuenta y pico te convenía quedarte de reparto y si tenias menos te convenía pasarte a una AFJP, es la teoría. Entonces uno decía bueno la población laboral crece por la base por los mas jóvenes; entonces todos los mas jóvenes van a ir a una AFJP y nadie va a ir de reparto; por lo tanto, ANSES que era el organismo de la seguridad social, previsión social para los jubilados de reparto, cada día van a tener menos clientes “con una visión bien liberal/neoliberal” iba a tener menos, entonces iba a ser un organismo residual que se iba a ir extinguiendo.

¿y La decisión de tomar las AFJP? y la decisión de eliminar el régimen de capitalización se basa en una decisión no solamente política, sino un dato de la realidad y es que las AFJP no solucionaban el problema de la gente, era un sistema caro y vos lo veías en los números como el estado garantiza una jubilación mínima, suponetes que la mínima fuera \$1000 una AFJP le pagaba \$300 y vos tenias que pagarle \$700 y la AFJP le había cobrado para pagarle \$300, entonces donde esta el negocio si yo voy a tener que suplir dejame que lo pago todo yo y listo o ándate a tu casa. Además, tenes mucho por hablar, respecto a eso, el tema de la solidaridad, el tema del mercado laboral, que haces con las ----- afuera, entonces bueno estas sobre las bases de un paradigma de individuo determinado. Si vos leíste la rebelión de atlas

(no, no lo leí)

yo lo tuve que leer para cuestionarlos a mis hijos, es un libraco así pesado pero muy entretenido para leerlo. Bien los polos de lo que es una postura bien liberal y una postura exacerbado, tanto liberalismo como el extatismo quizás el extatismo esta mas exacerbado con su ----- negativa, pero como todo como las películas de 1984, esta hecho en una época en donde o era el nacismo o era el salinismo entonces bueno vos criticabas un modelo que es la exacerbación del estado que no es el modelo que uno pretende cuando habla de la centralidad del estado. Obviamente, vos queres un estado presente y todo pero no a niveles de salinismo nacismo. Pero bueno hay q leerlo.

Después de la asignación, aparte de que hay un montón de planes por todos lados, pero dentro de los niveles cambiaron por ahí su forma de ser implementadas o no?

No, cada una tiene su modalidad porque cada una apunta a una población distinta pero básicamente vos ya tenes un esquema de distribución de ingresos que es este, ART tiene toda una red de bancos con los cuales trabaja entonces le da lo mismo pagar el correo o montones de recursos que solamente un organismo centralizado puede negociar con el correo argentino para pagar una cosa, si la municipalidad de Suipacha quiere pagar un convenio con el correo y es medio complicado, es mas fácil abrir una ventanilla en la municipalidad que la gente haga la cola un rato y cobre.

Claro, pero como funciona eso ANSES le entrega plata por medio para que le llegue a Jujuy. Seguro, cobras con la tarjeta o vas con tu documento de como pagar las asignaciones familiares. Las asignaciones familiares que antes las pagaba el patrón, la pagaba y después se la cobraba ANSES, bueno ANSES las paga de forma directa a través del SUAF (Sistema único de asignaciones familiares), que la gente que no tiene banco va al correo con su DNI y tiene la plata disponible. Cuando yo era chico era mochilero y me iba de viaje, no existía la tarjeta de crédito yo llevaba la libreta de la caja de agua ----- entonces yo ponía plata y después iba una tafeta postal y podía sacar \$50 para comprarme un sándwich. Ahora no, \$50 mangos en esa época me compraba varios sándwiches, me refiero el correo

esta también entonces bueno ¿porque no podes utilizar eso?. Hoy en día, con los sistemas es mucho mas sofisticado por todo lo que te digo. Yo tengo 57 años, cuando yo tenía 17/18 años me agarraba la mochila y me iba a patear por el sur había muy poco bancos. Además, con suerte encontrabas un Banco Nación con suerte, pero con la.... de la caja de ahorro, yo la usaba como tarjeta de crédito para sacar plata; iba a una tafeta postal en Villa Mascardi que no había nada mas que la tafeta postal y la estación de servicio del automóvil club y yo sacaba plata de la tafeta postal.

Y para los titulares es fácil anotarse digamos o no?. SI, seguro mientras traigas los requisitos, nosotros tenemos los sistemas para ver si ninguno esta dado de alta como trabajador porque esto de la asignación universal es para trabajadores informales, donde vos tenes ingresos o de golpe entraste cuando vos tuviste la asignación universal no tenías trabajo después te dan de alta como trabajador y yo te doy de baja la asignación universal.

Es simple explicarlo, hacerlo

Si obviamente

Bueno sabemos que los programas anteriores de los que estuvimos hablando eran descentralizados, el plan trabajar, el plan familia y el plan jefes en términos administrativos eso es más eficiente?

Descentralizar la implementación, sí totalmente. Descentralizarlo en el sentido de una unidad conceptual, una unidad de gestión y después participación en el campo, en la última etapa, de organismos locales, municipios, escuelas. Es una combinación, ni la centralización absoluta ni la descentralización absoluta. Vos tenés que tener, unidad conceptual, porque sino después cuando llegas al terreno la respuesta que le das a las consultas de la gente, sus requerimientos, se dispersa, por lo tanto tiene que ser rígida. La boca de acceso tiene que ser, el canal, tiene que ser uno solo, que fue Anses, centralizado. Pero en la participación del terreno vos necesitas darle acceso a la implementación de la política a los ámbitos locales; municipios, ONG locales en fin, trabajar con las instituciones locales con la cual vos cuentas para poder llegar realmente al sector al cual pretendes hacer acceder a la política. Entonces así como no creo en las recetas universales tampoco creo en los absolutos de centralización y descentralización. Es una combinación inteligente, razonable y que permita llegar a la población pero mantener un control estricto sobre lo que se está haciendo. Si vos descentralizas todos y dejás que lo hagan nada más los del municipio, tenes 200, 300, 500 intérpretes de la política distintos. Entonces vos tenes que trabajar con una centralización conceptual una centralización en el canal en el que va a procesarse la información y después aprovechar las estructuras locales como para poder llegar al terreno.

Porque crees que la asignación universal se centralizo en el gobierno nacional?

Porque llega a todos los ciudadanos independientemente de la provincia en la cual estén. Tiene que ver con la magnitud y con el financiamiento. Lo financia el gobierno nacional, lo implementa el gobierno nacional, tiene la capacidad para implementarlo el gobierno nacional, tiene el *expertise* y todo lo demás y bueno. Pero de hecho vos fijate que participan estructuras locales como es la escuela y los centros de salud que son locales. Entonces hay una combinación de centralización y descentralización. Entonces...

Porque la financiación fue concentrada? Era un momento donde se podía?

Porque esto llega del presupuesto nacional, por lo tanto las provincias no tienen capacidad para hacerlo. Digamos a ver, se podría hacer de otra manera? Si por supuesto, pero entonces dependes de analizar estructuras mucho más difíciles de abarcar como el tema de la coparticipación federal, la relación nación provincia, las relaciones tributarias, la eficiencia de la recaudación en cada provincia. Ojala no hiciera falta pero hay que encararlo y había que encararlo de una forma rápida y bueno quien tiene capacidad para hacerlo, el gobierno nacional.

La rapidez también influyo en tener la capacidad para poder financiarlo, combinado con que era una política que quería implementarse rápidamente.

Una política nacional, si llega a todas las provincias independientemente de la posición que tenga esa provincia con respecto al gobierno nacional, llega a todos lados, por eso es universal.

Y por eso no se necesitó la financiación de organismos multilaterales de crédito

No posiblemente no, en otras circunstancias por ahí si hacia falta el financiamiento de internacional pero para este caso no. Ni siquiera para financiar etapas de la implementación, fue todo presupuesto nacional. A diferencia del plan jefes y jefas donde participo del financiamiento de la transferencia monetaria en sí y parte de los costos de administración participo el banco mundial, y en este caso no fue necesario. Todo depende de la circunstancia del país, de la situación presupuestaria, como todo.

Y antes de 2009 ya teníamos esa capacidad presupuestaria para poder implementar una asignación de la magnitud de la asignación universal?

Yo creo que sí, veníamos creciendo desde 2003 en adelante habíamos venido creciendo a tasas muy interesantes con lo cual obviamente había presupuesto, y sigue habiéndolo y el crecimiento (minuto 5;23 no entiendo que dice)...la política es sustentable no corre riesgo, insisto nunca sabes cómo va a evolucionar el mundo pero en principio sigue habiendo posibilidades presupuestarias de encararla y demás si han aumentado asique obviamente que los cálculos para hacerlo están, eso te demuestra la evolución de la propia política.

Y antes de 2009 creías que la Anses ya tenía la fortaleza para poder preparar una política?

Yo te había contado la vez pasada que la capacidad de gestión que tenía la Anses incluso en una situación crítica y después de mucho años de ser considerado un organismo en vía de extinción como lo era en 2002 Anses tenía y tiene los recursos humanos, y tiene, y las herramientas informáticas como para poder implementar una política de esta naturaleza. Así que si lo tenía en aquella época que era un organismo prácticamente deshuesado, ahora que realmente se lo reconstruyo en términos muy importantes, obviamente que tiene la capacidad para hacerlo. De hecho no ves reclamos de implementación con respecto a la asignación universal. Podes ver que la oposición dirá, pero digamos cada uno puede opinar lo que quiera de una determinada política. Pero no ha habido una sola queja en cuanto a la implementación que es absolutamente universal. No ha habido ni una sola queja de clientelismo, denuncia de que me la dieron porque soy amiga del puntero de esto y lo demás, ni una. Digamos al gobierno se lo cascotea en la puja política lógica, legítima, vivimos en democracia. Pero no ha habido un solo reclamo ni de la gente ni de los sectores opositores de la implementación de la política, con lo cual te habla que ha habido un éxito de gestión muy grande en implementar de un día al otro una política que llegó a todos los rincones del país y a todas las personas que lo necesitaban.

Eso crees que es porque está centralizada que se da que al no tener intermediarios...

Yo creo que esta combinación de centralización conceptual, canal único de acceso a la información y participación de las estructuras institucionales locales es parte del secreto del éxito, entonces ahí está, los resultados están a la vista, no hace falta opinar sobre eso. Es cuestión de, ver los números y los resultados que haya, puedes ver un montones de cosas pero no ha habido ni una queja de que ha habido problemas grave de implementación ni siquiera problemas chicos de implementación. Por ahí hubo algún error alguna persona que se yo de pronto apareció, estaban separados hace montones de año, al padre sus hijos no lo conocían, y le dan la asignación a la madre en Chaco y resulta que el papa estaba trabajando en Chubut y en la base de datos figuran esos hijos como hijos de ese padre que tiene trabajo en blanco, entonces el sistema automáticamente los baja, porque es para las personas que no tiene empleo registrado. Entonces hasta que se aclara la situación, se ve que la madre realmente está sola, que este hombre no se ha hecho cargo de sus hijos y se soluciona, obviamente los sistemas de control funcionan y se les da baja. Los reclamos que puede haber habido, que yo conozco, son de esa naturaleza. Pero no hay un problema de implementación de la política, al contrario demuestran que los controles funcionan como para que la política llegue a quien debe llegar y no a algún avivado. También esos errores sirven para controlar que el sistema funciona.

Porque crees que no se dio antes esto si es tan eficiente la asignación y esta centralización de la política porque tanto tiempo tuvimos políticas sociales, que por ahí eran más chicas.

Yo creo que digamos los momentos en que un problema entra... Primero en que se define como un problema, el ciclo de políticas públicas de Juan Carlos Torres, tenes toda la bibliografía sobre el ciclo de las políticas públicas. Bueno cuando emerge la necesidad de algo que se define como un problema, existe las posibilidades ciertas de solucionarlo, porque si no hubiera presupuesto no hubiera herramientas institucionales digamos si bueno yo quiero hacer la asignación universal pero no tengo ni la plata ni quien lo implemente. Entonces cuando de golpe tenes la plata y las herramientas ese problema que tenías entra dentro de la agenda pública, y dentro de la agenda política y dentro de la agenda del gobierno y salen. Y el porqué, bueno, se dieron las circunstancias como para que esta política que hacía falta que todo el mundo la criticaba, bueno se juntaron los requisitos necesarios como para que pase de una agenda a otra.

Tiene que ver también con una decisión política muy importante...

Por supuesto, toda decisión política vos empezáis con cuales son las alternativas que tenes, cuales son los temas que puedes meter dentro de una agenda de gobierno. Porque vos puedes tener en la agenda pública infinidad de temas pero la agenda del gobierno siempre es más acotada porque está restringida por las posibilidades presupuestarias y las posibilidades de implementación. Entonces bueno, en la disputa dentro de las distintas políticas, al o mejor esta desplazo a otras cinco, pero como esta es tan importante y llega a tanta gente que está en una situación crítica que desplazo a otras. Y eso es la puja de problemas dentro de la toma de decisión para ver si entra o no entra dentro de la agenda del gobierno. Y por supuesto detrás de esa toma de decisión hay una ideología que dice bueno a que le doy prioridad. La gente se asusta cuando se habla de ideología porque uno tiene una visión quizás maníaca de lo que es la ideología pero. (interrupción). entonces la ideología te incide en la toma de decisiones sobre que esta meto dentro de la agenda del gobierno o no.

Como definirás la ideología?

Si le das importancia o no a las políticas sociales. Si pensas que los problemas de la gente a la cual llega la asignación se van a solucionar de la mano de una intervención estatal o del derrame, dentro de las dos alternativas yo apuesto a la primera. Obviamente porque el derrame se ha demostrado en la argentina y se está demostrando en Europa que el derrame nunca llega. Porque cuando hay situaciones de crecimiento donde debiera haber derrame, lo que suele pasar es que el mercado prioriza las ganancias y el retorno en contra de las distribuciones por eso todos los países del mundo serio el estado tiene una presencia fuerte, en qué sentido? En el más light regulando fuertemente los mercados. En ningún país del mundo serio el mercado hace lo que quiero, existen fuerte regulaciones para que para asegurar que el mercado cumpla las funciones que debe cumplir. Y para asegurar que haya redistribución de ingreso

que por las reglas solas del mercado está comprobado que no se daría. Pero esa es mi posición ideológica, si vos conversas con alguien del catolinsituto te va a decir lo contrario porque tienen otra visión del mundo, otra visión de la persona del individuo. Para mucha gente cuando ve eso en la televisión dice son unos vagos que no trabajan, que le das la asignación para que tengan más hijos. Bueno cada uno piensa lo que quiere yo tengo una visión del ser humano distinta. Entonces los señores que dicen que el plan de asignación es para vagos tienen una visión del ser humano distinta a la que tengo yo, entonces si ganan las elecciones desgraciadamente harán una cosa distinta a la que yo piensa pero bueno me la bancaré porque vivo en una democracia, pero que vayan y ganen las elecciones, son las reglas del juego de la democracia.

Entrevista 4. Germán Lodola.

J: Teniendo en cuenta los diferentes momento que se crearon en las cuatro políticas mencionadas, quienes fueron los actores institucionales que intervinieron en la formulación.

Poder ejecutivo, poder legislativo, se crearon por decreto, si discutieron en el ejecutivo, en el congreso, cuales son las diferencias en estas 4 políticas.

G: En dos de los cuatro , sobretodo en el Plan Trabajar y el plan jefas y jefes, tenes una participación mas decidida. En el caso del P.T y en el caso del P.JJ era el Banco Mundial, pero ahí la forma de intervención del banco era bastante diferente.

En el primero, el PT la idea respondía mas a lo que se llamaba entonces principio de la condicionalidad, yo creo que hay una diferencia para ponerlo de una manera y esto por ahí me meto ya en las preguntas mas abiertas que vos tenes, pero me parece importante decirlo de ante mano. Que hay una forma diferente de hacer política asistencial, en los noventa y en los dos mil, o si vos queres lo que se llamaba convencionalmente planes de asistencia social y lo que ahora se llama planes de transferencia condicional de dinero en efectivo. Tipo bolsa familia o de oportunidades o asignación universal, que era políticamente el objetivo de los programas tipo Plan Trabajar y después JyJ, eran mas una estrategia safety net y de hecho hay un libro de Karl Graham , del Banco Mundial, que se llama safety nets, que es este libro.

Esto es, si ustedes es un político reformista y quiere hacer reformas estructurales de la economía, ¿qué va a pasar?

Bueno, va a tener altos niveles de intolerancia social del ajuste, entonces lo que hay que hacer con los niveles de intolerancia social del ajuste, los sectores mas perjudicado, digamos, por las políticas neoliberales , bueno lo que hay que hacer es compensarlos.

Como compensas a los débiles

A través de asistencia social, pero esa asistencia social era muy focalizada, básicamente financiada por organizamos internacionales, y este trabajo es un trabajo de la comunidad, pero el Banco Mundial se preocupaba mucho por, bueno, políticas del orden clientelar, digamos, ósea si todos tenemos una política de asistencia, y esa política de asistencia como va a hacer implementada a quien va a llegar y demás, entonces establecían que la focalización, no la universalización de la política, la focalización de la política tenía que tener algún tipo de condicionalidad a cargo, y cual era la condicionalidad, la cultura de trabajo, en fin, llámalo como vos quieras, el Banco Mundial, el Plan Trabajar es poco en términos de cantidad de recursos, es un plan chico y que en Argentina entra como con un lag, para decirlo de alguna manera, es decir, Argentina tuvo muchas reformas estructurales, sin asistencia social, y eso Fabián te lo va a contar bien, las políticas contra la pobreza en los noventa. Casi no hubo políticas contra la pobreza en los noventa, por que, por las razones que fueran, los sectores perjudicados aceptaron el ajuste económico, cuando en los noventa y siete noventa y ocho, plaza Huinca y Cutral-Có empezaron a ver las primeras puebladas y demás, el gobierno de Menem intenta llevar adelante el Plan Trabajar, que es básicamente con gestión del Ministerio de Trabajo, no del Ministerio de Desarrollo Social, no hay discusión en el parlamento, digamos, es básicamente una agencia que tenía cierto, cierta habilidad sin el manejo de la política asistencial , digamos que era algunos grupos muy formados en el Ministerio de Trabajo y con dinero de los organismos internacionales, sobre todo del Banco Mundial .

Plan Trabajar duro muy poco, hasta De La Rúa. De la Rúa intenta, tampoco, digamos devuelta, sin discusión importante en el congreso, legisladores y demás.

Intenta, y no era un política por decreto, simplemente una política de asistencia de un ministerio, no necesitaba decreto de ningún tipo, bue...

Lo intentan desestructurar un poco por razones mas de carácter político, el plan era muy vertical en su implantación, iba a los gobernadores, los intendentes ósea tenía una implantación muy federal , de alguna manera, muy vertical y lo que quedaba, era, digamos, muy en mano, sobretodo a los intendentes los jefes comunales que ahí bueno, hacían política de diferente tipo, en que sentido digo política de diferente tipo, si vos sos el intendente de La Matanza, entonces, en aquella época, buenos vos tenias dos organizaciones muy importantes en La Matanza, que era La federación de tierras y viviendas de Delia y la corriente clasista y combativa, bueno a esos tipos le tenias que dar plata por que si te cortan la calle, entonces, mas allá de que vos también como intendente podías fomentar cierta

actividad punteril, digamos así. También tenías la presencia de organizaciones territoriales que tenían fuerte niveles de movilización por entonces, y por lo tanto tenías que negociar. Negociar significaba otorgarle planes, pero devuelta, el punto era bajar tanto en los beneficiarios como en la cantidad de recursos desde los últimos años de Menem sobre todo en el noventa y nueve, en el noventa y nueve bajan los recursos, dos mil y dos mil uno, bajan mucho más, y por que bajan mucho más, por que el gobierno tiene la idea de despolitizar, la asistencia social, entonces no hace una buena tarea de renovación de los préstamos con el Banco Mundial, si, pero devuelta, volviendo a la primer pregunta es básicamente poder ejecutivo a través de sus ministerios sobre todo el Ministerio de Trabajo en el Plan Trabajar.

El Plan Familias yo lo conozco menos, creo que estaba en el Ministerio de Desarrollo Social no en el Ministerio de Trabajo, creo, yo nunca trabajé con el Plan Familias, lo que si que pasa con el plan JyJ, bueno lo que pasa con el JyJ es que vos tenes la crisis del 2001 y del 2002, el Plan Trabajar reprimiéndose de una cantidad de beneficiarios por decisiones políticas y demás y digamos, descontentos, violencia en la calle, etc, etc, entonces ahí el gobierno de Duhalde sí lleva una estrategia más decidida y sobre todo de la mano de Camaño, Graciela Camaño, sí, una estrategia muy revuelta, una estrategia más decidida, de pedir financiamiento al Banco Mundial y ahí estaba, eso es el trabajo, que si lo tengo te lo doy, estaba Banco Mundial, Cáritas era muy importante y la embajada de España en el plan JyJ, si, porque Cáritas y la embajada de España trabajaron, bueno, por diferentes razones, Cáritas por que tenía una llegada, lo que hizo Duhalde ahí básicamente con el JyJ fue hacer un llamamiento de la universalización del programa y ahí empieza a cambiar un poco la tonalidad focalizado a lo universal, cuando digo universal, no me refiero a la educación universal, a lo que me refiero, es que el programa se dejan de lado los condicionantes estos del empleo, las características y lo que hace es universalizar más el programa, al universalizar más el acceso al programa, lógicamente vos tenes menos control político y por que, y bueno, por que pasa, con llenar un formulario y recibir una tarjeta, con la tarjeta cobrabas, pero todavía no era la asignación universal, no... En que sentido, tenías algo menos de participación de los jefes comunales pero algunas participación, porque, porque la inscripción a los JyJ se hacía en los municipios, entonces ahí había toda una cosa informacional, quienes se van a meter, aquellos que tienen información de cómo hacerlo, quienes le dan la información bueno básicamente los jefes territoriales, las organizaciones sociales y demás, entonces ahí había eliminando algo, por que el monto era más grande, la cantidad de beneficiarios era más grande, pero todavía seguías teniendo cierto control político local del programa.

El programa, el JyJ se hizo porque el Banco Mundial puso gaita, si el Banco Mundial no ponía gaita el JyJ no se hacía, entonces de vuelta, tanto yo diría lo que tienen en común el Plan Trabajar con el JyJ es que no hay organización, no hay digamos discusión entre diferentes poderes de estado en Argentina, sino más bien hay áreas que vos tenías ciertas skills, fundamentalmente el Ministerio de Trabajo en estos dos programas, el problema es que De la rúa desestructuro parte del Ministerio de Trabajo, cuando hizo el cambio pero bueno había ex contratados por el Banco Mundial, que le seguían dando vuelta la Ministerio de Trabajo y que tenían cierta conocimiento de cómo funcionaban estos programas, Duhalde recupera eso logra con apoyo de la embajada de España y Caritas que el Banco Mundial deje de joder con el tema de la condicional, el Banco Mundial no quería prestar la plata por que decía, y bueno vamos a tener devuelta el problema de la condicionalidad y ahí la embajada de España y el embajador hizo una tarea muy fina de decirle a los tipos, bueno si ustedes no ponen plata este país se prende fuego, los políticos van a hacer asesinados, digamos, la situación es muy grave, entonces el Banco Mundial después de ronda de consultas, decide poner la gaita y el plan JyJ se instrumenta. La asignación universal es completamente diferente, por que ahí cortas con el chorro de financiamiento estado, por que no lo necesitas, no podrías decir bueno esto también entra como una comisión política del gobierno a no tener que ir a solicitar un préstamo, pero bueno tenes dólares frescos, como para poder llevar adelante el programa y devuelta ahí esta el tema de quien es el dueño de la asignación universal, si es la oposición si es el gobierno, el gobierno lo hace por decreto, por que lo hace por decreto, bueno para de alguna manera ser el dueño del programa, si vos lo llevas al congreso, el congreso hubiera habido discusiones, hubiera habido un apoyo mas amplio y de alguna manera el gobierno por mandarlo por decreto se transforma en el padre de la criatura, por mas que exista consenso yo soy el que lo hizo.

Ahora...

ahí empieza una nueva gestión política, deja de ser esta cosa del plan focalizado, por eso digo que el Familias, creo que esta entre medio de los dos, porque el Familias es uno de los que se desprende del plan JyJ, entonces si vos quieres ponerlo en términos de gestión, tenes poca participación de la legislatura o de las comisiones en congreso, siempre, y tenes luego un proceso que va desde la focalización a la universalización, si, el trabajar es muy focalizado, el JyJ es un poco mas amplio el familias es si vos quieres la transición entre el JyJ y la asignación universal.

La asignación universal es otro tipo de administración de la asistencia publica, entra más dentro de la línea transferencia condicional del dinero en efectivo, no hay condicionalidad por el empleo y demás, la condicionalidad pasa como bien vos sabes ahora matriculación, sanidad y demás y hay muchos menos condicionantes para la inscripción del programa, entonces si vos satisfacés ciertos criterios si, sociodemográficos digámoslo así vos

simplemente llenas un formulario online y el dinero llega a vos, entonces vos no tenes ningún tipo de intermediación política y eso se ve en algunos trabajos que nosotros hicimos recientemente donde vemos que la asignación de la que a vos no te interesa tanto, pero es importante para hablar de la administración del programa, los beneficiarios son los que deberían ser y el programa no tiene ningún tipo de retorno electoral, ósea no es más probable que vos hayas votado a Cristina si estás en el sector de la asignación universal que si no lo sos.

Pero no se si se entiende un poco, yo haría como ese derrotero de los planes de asistencia siempre es básicamente desde el Ejecutivo con más o menos con intervención de organismos internacionales con ninguna intervención de las legislaturas y fundamentalmente concentrado en el Ministerio de Trabajo y después un poco en el Ministerio de Desarrollo Social, digamos el Ministerio de Trabajo, digamos, esto Fabián lo sabe seguro mejor que yo, el Ministerio de Desarrollo Social, tiene más una lógica de responder a la demanda, ósea la política de asistencia social viene a la demanda, ósea yo tengo un problema responde a la demanda. Los planes de transferencia condicional de dinero en efectivo es la oferta, ósea es el estado quien oferta independientemente de las necesidades, por supuesto que las hay. Pero no es una respuesta a un pedido, sino que es más una acción más decidida del gobierno, en ese sentido es muy vertical el reclamo en su diseño pero en la implementación es mucho más horizontal, no tenes una implementación federal, a los gobernadores a los intendentes a los jefes territoriales, digamos horizontalidad en la gestión, verticalidad en la decisión.

El Ministerio de Trabajo tiene presencia en el territorio, ahora por qué no puede levantar esa información? Porque no se la dan. Por qué no se la dan? Porque no responde, se entiende cuando digo no responde? Vos estás más apretado, digamos así, por las lógicas de política local que por la presión y las ordenes que te pueden venir de la Nación. La ANSES es diferente, porque la ANSES sí tiene agencias en cada uno de los territorios, y los que gestionan eso son las agencias en los territorios. Entonces de vuelta tenés esta verticalidad en la gestión. Ahora, De dónde vienen los fondos? ¿Son fondos de la AFJP? Bueno por eso dije son fondos del Tesoro nacional, son fondos de libre disponibilidad. Difícil saber cuál es la fuente del financiamiento de la AUH. Lo que yo diría es, hay dos cosas que me parece ahí que son importantes. En primer lugar la magnitud relativa de la AUH, es muy grande, porque es más o menos de 1.5 del PBI. Esto es más que el Bolsa Familia que es el 1% del PBI brasilero, no importa que el volumen total sea más en Brasil, porque Brasil es más grande.. Primero, que es mucho dinero, segundo por eso digo son recursos del Tesoro. Cual es la fuente de esos recursos? Bueno es difícil saberlo. Es posible que la decisión de nacionalizar las AFJP también haya respondido a un criterio de trasladar parte de esos recursos a la política asistencial más universal. Que me parece a mi? No me parece mal, pero bueno esto es una opinión más general digamos no... Pero en parte pueden ser recursos que vienen de la administración de la ANSES, pero la maneja la misma ANSES por lo tanto, el punto es si se controla a si misma.

El nivel de tecnologización. En el sentido de la existencia de un sistema único..
Tecnología de información.

Lo que si podría decirte es que en el Plan Trabajar no existía una buena tecnología de información, porque de vuelta el Plan Trabajar era una implementación que iba más dirigida por su propia lógica de distribución a, era más política digamos, no se si menos transparente, pero había un sesgo político más claro. Ya con el con el Jefes y Jefas tenías una lista de beneficiarios con nombre y apellido y tenías acceso a esa lista de beneficiarios con nombre y apellido. Y hoy por supuesto que la tenés. Eso va más a la pregunta de targetting. Yo no estimé el targetting. Ahí están los trabajos de este tipo del Banco Mundial para el caso del Plan Trabajar, Revallion. Él hace algunos estudios de targetting, y le va bastante bien. Bueno son trabajos del propio Banco Mundial. En el sentido no tanto del impacto, sino de quién es el receptor? No se si lo recuerdo bien, yo creo que el tenía una lectura como positiva del targetting del Plan Trabajar. Y tiene algún trabajo sobre el Jefes y Jefas. Osea uno debería decir, bueno no se cual era la tecnología, pero en líneas generales parecía llegar a gente necesitada. Yo acabo de estimar la asignación, la recepción de la AUH, y ahí si es claramente que no hay sesgo político. Osea le llega al que le tiene que llegar. La segunda cuestión relacionada con esta es bueno cuál es el impacto? Le llega a quien tiene que llegar pero cual es el impacto sobre esa persona? No conozco ningún trabajo sobre el impacto de Jefes y Jefas. Hay algunas cosas del impacto más general en el sentido bueno, datos más agregados: disminuye la pobreza, la marginalidad, que se yo pero eso no es un buen tratamiento del tema digamos porque es un dato demasiado agregado. Lo que uno debería saber son los cambios en el receptor directamente y en todo caso en el entorno cercano del receptor. Lo que más o menos se sabe de la AUH y de los otros programas focalizados es que sí han aumentado niveles de matriculación escolar y de vacunación. Algunos antropólogos también dicen que han cambiado digamos así la estructura familiar, etc, etc. Sabemos menos, hay algún trabajo de Gasparini de la Universidad Nacional de La Plata. Sabemos menos cuál es el impacto real en la reducción del Gini. Algunos trabajos que conozco del Ministerio de Trabajo, que no son públicos, digamos ellos sostienen que 15 % de la reducción del Gini más o menos es producto de la asistencia social, y mayormente de la AUH. Entonces, yo diría la ANSES tiene una base de datos muy poderosa súper potente, entonces

la tecnificación tiene que haber aumentando, nada más por una cuestión de escala. Pero de vuelta, no estoy ahí adentro, ahí podrías ver la posibilidad de entrevistar a alguien del Ministerio de Trabajo que haya trabajado con Plan Trabajar y demás. Ellos tenían unas bases, no las hacían circular nunca, eran muy muy reacios, refractarios a compartir esas bases, pero de vuelta era un número muy pequeño, estamos hablando de un número de beneficiarios muy pequeño, por lo tanto no era tan difícil hacer ese seguimiento. Hoy estamos hablando de 3 millones y pico de personas por lo tanto yo ahí diría, hay una capacidad institucional instalada en la ANSES. Tiendo a pensar que los niveles de capacitación técnica aumentaron. Estaría bueno saber si vas a hablar con la gente de la ANSES quienes son los tipos que están a cargo del programa, de dónde vienen esos tipos? Para vos que harás una trazabilidad, digamos así, si la gente que esta ahí es gente que tiene experiencia en el manejo de programas asistenciales? En el Ministerio de Trabajo había algo pero no se a donde fue a parar esa gente, no se si a esa gente se le acabo el contrato, porque muchos eran contratados. A pesar de ser gente del Ministerio del Trabajo, eran contratados por el Banco Mundial. Entonces la pregunta es: acabado ese contrato, la gente siguió en el ministerio, no siguió en el ministerio, paso a la ANSES ahora? No sé. Es una Buena pregunta eso...

Si ves un Cambio. Quiebre desde la implementación de la AUH comparado a los planes anteriores.

Si y es un poco esto que yo te decía. Lo veo con la AUH pero uno tendría que tener una lectura mas regional y si uno tiene la lectura mas regional, hay algunos países fundamentalmente bueno yo diría Méjico, Bolivia, Argentina, Brasil son los 4 que tienen un sistema parecido. Venezuela es un poco diferente, porque Venezuela tiene mas la idea de las misiones y esto es una complicación adicional. Pero yo diría en términos de comparación de programas de transferencias condicionadas de dinero efectivo estos 4 países que acabo de nombrar. Perú en mucho menor nivel, lo tenía y lo abandonaron los otros no lo tuvieron nunca. Chile no lo tuvo nunca, Uruguay lo tiene en forma muy matizada, Paraguay no lo tuvo nunca. Lo que digo es, me parece que uno debería tener una lectura mas regional de este cambio. Y la lectura mas regional del cambio es esta, salir de la idea mas liberal, no en el sentido neoliberal, la idea mas liberal de una asignación de la asistencia social. Cuál es la idea mas liberal? Bueno lo que tiene que ver con que hay en algún sentido cierta noción de responsabilidad individual. Vos vas a recibir la asistencia, pero tenes que ser responsable de la recepción de esa asistencia. Y no se piensa en el núcleo familiar, el Jefes y Jefas empezó a pensar un poco en el núcleo familiar con la idea de que se la daban a las mujeres solteras jefas de familia. El Plan Trabajar no era nada de eso y ahora creo que con la AUH se cubre eso. Y yo le agregaría un dato muy importante en Argentina, que es reciente pero que es muy importante. Que es la idea de que la asistencia social no va a contramano de la formalidad de empleo. Se acaba de aprobar en Argentina hace unas semanas atrás, el nuevo régimen del personal doméstico. Y el régimen del personal doméstico establece que vos podés ser personal domestico y recibir asignación. Por lo tanto vos ahí tenes un conflicto y que este puede ser un conflicto en el estado no? Que es el conflicto entre el receptor de asistencia y el empleado formal. Se entiende cual es la idea? Tenes un problema para formalizar el empleo domestico porque las empleadas domesticas si vos las querías formalizar te decían que no querían ser formalizadas porque dejaban de cobrar la asignación universal. Entonces como sabemos que la asignación universal tiene menos impacto sobre la cantidad de dinero que se recibe que sobre la vacunación, la escolaridad y demás. Cuanto puede vivir una familia con una asignación universales? Muy pocos días, probablemente 7, 10, digo si solo recibe eso. Por lo tanto el hecho de no tensionar la idea de asistencia social con formalidad del empleo le da un tono aun mas universal al programa. La idea de que vos podés tener asistencia social con formalización del empleo. Eso creo que no esta presente en el régimen en Brasil ni en México, pero eso habría que chequear. Pero de vuelta me parece que es aun un paso mas sobre esta trayectoria que dijimos de la focalización o la universalización. Ahora tenes asistencia, en la Argentina, con intentos de formalizar el empleo. Tenes mas o menos 30% de informales, bueno empleados domésticos es un pequeño margen de eso pero bueno si vos miras 95% del empleo domestico son mujeres. Ahí me parece que hay un estilo de gestión diferente, digamos que las preocupaciones son otras preocupaciones. Probablemente hay algunas deficiencias respecto de esta idea no se de la cultura del empleo y que se yo me pero a mi me parece que eso se deja de lado en pos de una visión un poco mas como llamarla, no me gusta la palabra, pero más comunitaria del programa. Los programas estos pueden generar cambios en las dinámicas sociales, del núcleo familiar y de la comunidad. Hay una correlación alta entre receptores de la asignación universal y niveles de pobreza en el entorno donde la gente recibe. Por lo tanto si vos inyectas ahí, presiones para formalizar el empleo e inyectas al mismo tiempo dinero, bueno esto te puede genera un cambio en el tejido social. Los otros programas no tenían esa preocupación, no había una preocupación por modificaciones en la dinámica del tejido social. A mi me parece que hay un avance también.

Ayer Gala me decía que ella tiene una mirada por ahí mas pesimista, que la asignación si había sido algo muy distinto, pero que no había cambiado la lógica de las demás políticas publicas. Por que se da eso?

Eso sí es cierto. Ahí hay una tensión. El punto es que generalmente la asistencia social esta muy poco coordinada. No hay un solo ministerio que se ocupe de la asistencia social. No es solamente el Ministerio de

Desarrollo Social, el Ministerio de Desarrollo Social en términos de publicidad no me parece un buen ministerio. De vuelta es un ministerio mas político que técnico. Siempre fue un ministerio mas político que técnico. Trabajo no, trabajo mas técnico que político, o es ambas cosas digamos. Pero es cierto lo que hay es algo así como la falta de coordinación entre la política social. Eso es cierto. Pero bueno no se, la pregunta bueno como se debería cambiar eso? Con asignación o sin asignación? Bueno yo creo que la asignación tiene que quedarse. Probablemente lo que hay que hacer son mecanismos de coordinación con los otros planes de asistencia. Hay mil planes de asistencia, es mas nadie sabe muy bien cuantos hay. Hay algunos mas grandes otros que son mas chiquitos. Yo recuerdo una entrevista que le hice en su momento a Graciela Fernández Mejjide cuando ella era ministro de desarrollo social, que ella me decía yo llegue al ministerio y quise tener una lista de los programas y nunca la conseguí. Una lista de los programas. Ahora, con esto no quiero decir, que siempre existió, lo que quiero decir es que es un área problemática para eso. Y es problemática por muchas razones, algunas tienen que ver con la gestión de los programas y otras tienen que ver con las mismas burocracias no? Y como dicen algunos teóricos organizacionales las burocracias tienen vida propia. Pero vos ahí lo que tenes son capas de gente, geológicas, de gente que están contratadas, subcontratadas, que les quedan un poquito de guita de un contrato. Bueno lo que hacen los tipos es manejar ese pequeño programita que tiene también algunos fondos para continuar ellos trabajando en la administración publica. Entonces es muy complejo ese sistema y probablemente sea difícil entrarle. Pero estoy de acuerdo que hay problemas de coordinación entre los diferentes programas de asistencia social muchos se deben pisar entre ellos, muchos no deben tener ningún tipo de control pero me parece que ahí, a la asignación universal la dejaría afuera. Ahora uno dice, debería haber mas coordinación? Si debería haber mas coordinación, ahora mas coordinación con AUH o sin AUH? Con AUH. Entonces yo puedo ser pesimista respecto de los mecanismos de coordinación pero no soy pesimista sobre el funcionamiento de la AUH y la necesidad de la AUH.

Una cosa que me quedo acá resonando. Cuando hablábamos del Plan Trabajar y el plan jefes y jefas me decías que eran mas políticos, y que incentivan mas el clientelismo.

Yo no se si lo llamaría clientelismo. El clientelismo en la ciencia política implica que hay un mecanismo de favores por votos y yo descreo cada vez mas de esa relación. Tengo una visión cada vez mas antropológica y menos politológica sobre eso. La visión politológica es que vos tenes un intercambio racional. Yo te doy algo y vos racionalmente me das algo a cambio y que son como mecanismos de one shot. Yo vengo un día y te doy un colchón y vos al otro día me das el voto. Y las relaciones territoriales son mucho mas complejas que eso, por eso los antropólogos las entienden mejor no? Primero que no son one shot. Hay una sucesión de relaciones, hay una relación humana establecida. Gente que vive en el territorio, gente que te ayuda en periodos no electorales, osea hay mas de un favor y no hay necesariamente votos en el medio, que son de vuelta estas relaciones entre desiguales por ahí si, pero se entablan mecanismo de otro tipo, relaciones morales. Yo tengo que ir a la marcha porque? porque se lo debo a Sara, por decir el nombre de un puntero, que esta todo el tiempo al lado mío cuando lo necesito. Hay un episodio de El Puntero, la serie, que en un momento esta Gitano que había laburado todo el día y que se yo, y viene una señora del barrio, y le dice que tiene un problema grave, que su hija esta en silla de ruedas que vive una calle de tierra y que el colectivo no le para en la esquina cuando llueve, y que se yo, entonces el episodio es que el gitano se va, y va caminando por una calle de tierra, pasa por un poste de parada de colectivo lo arranca se lo lleva caminando y se lo pone en la puerta de la casa de la mujer. Eso es clientelismo? No se... es mucho mas complejo, se entiende lo que quiero decir? El gitano ve que debe hacer eso, la debe ayudar. Lo que si creo es que en el sentido de la política asistencial esta mucho mas abierto a sesgos políticos, por su propio diseño y por su implementación. Y el problema era un problema serio para el Banco Mundial. Porque el Banco Mundial esta diciendo condicionalidad. Quiere empleo quiere empleo, quiere empleo. Entonces que hacia el Banco Mundial? Mandaba misiones y obligaba a los gobierno contratar consultoras del Banco Mundial. Para controlarlos. Bueno pero estas consultoras generaban un montón de empleo. No se si se entiende lo que quiero decir. El tema del financiamiento de asistencia social a través de organismos internacionales fue muy necesario con el jefas y jefas, porque no teníamos recursos y se incendiaba el país, pero en otros programas como el plan focalizado fueron un fracaso absoluto. Entre otras razones primero por ese mecanismo de condicionalidad que exigían, segundo porque a cambio del control exigían contratar sus propias consultoras. Por un lado tenían un retorno, le ponían plata al que te prestaban. Vos no podías contratar a universidades por los aires, tenían que contratar a la consultora de Juan Perez. Entonces digo, que se yo me parece que era completamente ineficiente esa política y que no sirvió, no tuvo ningún efecto claro, y era mas susceptible un poco mas contra intuitivamente, los tipos estaban muy preocupados por eso pero lo fomentaban al mismo tiempo por la misma diagramación del programa. Y hoy los programas son mas universales te generan el problema de decir bueno puedo no generar empleo y a cambio de no generar empleo dar asistencia social? Bueno yo creo que no. Los países que acabamos de nombrar tanto Bolivia como en Méjico, en menor medida, pero Bolivia, argentina, Brasil son países que han generado mucho empleo en los últimos años. Entonces no es que no van juntas el empleo y la asistencia social. En Argentina creo que es el caso mas llamativo, probablemente el 60% de la reducción del gini sea producto de la generación del empleo algo así como el 15 de producto de la asistencia social. Por eso no tengo una

visión negativa, no es que es empleo o asistencia, pueden ir juntas. Esta bien eso entra dentro de un modelo de desarrollo económico diferente, pero bueno.

Obviamente el contexto ayuda o no ayuda.

Bueno si el contexto ayuda, si vos no tenes estos recursos para implementar estos programas, son grandes el 1-2 % del PBI es mucha plata. La pregunta es bueno si no tenes esos recursos propios donde los vas a buscar? Bueno no lo se. Yo creo que es una política que llego para quedarse. No veo que haya necesidad de un cambio drástico en esta política.

Estoy pensando también el hecho ya no los niveles de gobierno, pero cual era el organismo que la entregaba? Si vos estabas en chaco?

Quien hacia la ultima entrega? Dificil saberlo. De vuelta el Ministerio de Trabajo reglamentaba eso, eso iba seguramente a las agencias del Ministerio de Trabajo. Ahora que pasaba en las agencias del Ministerio de Trabajo no lo se.

Y el control sobre es?

Es muy bajo. Pero es muy bajo porque Porque no necesitas controlar. A la AUH no la necesitas controlar.. Es un mecanismo de auto control. En ese sentido la universalización de la asistencia social es preferible a la focalización. La focalización naturalmente te tiene que abrir espacios para la intermediación política. Es obvio. Aquí no. Entonces de vuelta es un proceso, hay un sesgo de autoselección. Por que si vos no cumplís los requisitos no te anotas. Y segundo hay un mecanismo de auto control por parte de las oficinas de la ANSES. Pero en ese sentido es súper eficiente.

El Ministerio de Trabajo tiene presencia en el territorio, ahora por qué no puede levantar esa información? Porque no se la dan. Por qué no se la dan? Porque no responde, se entiende cuando digo no responde? Vos estás mas apretado, digamos así, por las lógicas de política local que por la presión y las ordenes que te pueden venir de la Nación. La ANSES es diferente, porque la ANSES sí tiene agencias en cada uno de los territorios, y los que gestionan eso son las agencias en los territorios. Entonces de vuelta tenés esta verticalidad en la gestión. Ahora, De dónde vienen los fondos? ¿Son fondos de la AFJP? Bueno por eso dije son fondos del Tesoro nacional, son fondos de libre disponibilidad. Dificil saber cual es la fuente del financiamiento de la AUH. Lo que yo diría es, hay dos cosas que me parece ahí que son importantes. En primer lugar la magnitud relativa de la AUH, es muy grande, porque es mas o menos de 1.5 del PBI. Esto es más que el Bolsa Familia que es el 1% del PBI brasilero, no importa que el volumen total sea más en Brasil, porque Brasil es mas grande.. Primero, que es mucho dinero, segundo por eso digo son recursos del Tesoro. Cual es la fuente de esos recursos? Bueno es difícil saberlo. Es posible que la decisión de nacionalizar las AFJP también haya respondido a un criterio de trasladar parte de esos recursos a la política asistencial más universal. Que me parece a mi? No me parece mal, pero bueno esto es una opinión más general digamos no... Pero en parte pueden ser recursos que vienen de la administración de la ANSES, pero la maneja la misma ANSES por lo tanto, el punto es si se controla a si misma.

El nivel de tecnologización. En el sentido de la existencia de un sistema único..

Tecnología de información.

Lo que si podría decirte es que en el Plan Trabajar no existía una buena tecnología de información, porque de vuelta el plan trabajar era una implementación que iba más dirigida por su propia lógica de distribución a, era más política digamos, no se si menos transparente, pero había un sesgo político más claro. Ya con el con el Jefes y Jefas tenías una lista de beneficiarios con nombre y apellido y tenías acceso a esa lista de beneficiarios con nombre y apellido. Y hoy por supuesto que la tenés. Eso va más a la pregunta de targetting. Yo no estimé el targetting. Ahí están los trabajos de este tipo del Banco Mundial para el caso del Plan Trabajar, Revallion. Él hace algunos estudios de targetting, y le va bastante bien. Bueno son trabajos del propio Banco Mundial. En el sentido no tanto del impacto, sino de quién es el receptor? No se si lo recuerdo bien, yo creo que el tenía una lectura como positiva del targetting del Plan Trabajar. Y tiene algún trabajo sobre el Jefas y Jefes. Osea uno debería decir, bueno no se cual era la tecnología, pero en líneas generales parecía llegar a gente necesitada. Yo acabo de estimar la asignación, la recepción de la AUH, y ahí si es claramente que no hay sesgo político. Osea le llega al que le tiene que llegar. La segunda cuestión relacionada con esta es bueno cuál es el impacto? Le llega a quien tiene que llegar pero cual es el impacto

sobre esa persona? No conozco ningún trabajo sobre el impacto de Jefas y Jefes. Hay algunas cosas del impacto más general en el sentido bueno, datos más agregados: disminuye la pobreza, la marginalidad, que se yo pero eso no es un buen tratamiento del tema digamos porque es un dato demasiado agregado. Lo que uno debería saber son los cambios en el receptor directamente y en todo caso en el entorno cercano del receptor. Lo que mas o menos se sabe de la AUH y de los otros programas focalizados es que sí han aumentado niveles de matriculación escolar y de vacunación. Algunos antropólogos también dicen que han cambiado digamos así la estructura familiar, etc, etc. Sabemos menos, hay algún trabajo de Gasparini de la Universidad Nacional de La Plata. Sabemos menos cuál es el impacto real en la reducción del Gini. Algunos trabajos que conozco del Ministerio de Trabajo, que no son públicos, digamos ellos sostienen que 15 % de la reducción del Gini maso menos es producto de la asistencia social, y mayormente de la AUH. Entonces, yo diría la ANSES tiene una base de datos muy poderosa súper potente, entonces la tecnificación tiene que haber aumentando, nada más por una cuestión de escala. Pero de vuelta, no estoy ahí adentro, ahí podrías ver la posibilidad de entrevistar a alguien del Ministerio de Trabajo que haya trabajado con Plan Trabajar y demás. Ellos tenían unas bases, no las hacían circular nunca, eran muy muy reacios, refractarios a compartir esas bases, pero de vuelta era un numero muy pequeño, estamos hablando de un numero de beneficiarios muy pequeño, por lo tanto no era tan difícil hacer ese seguimiento. Hoy estamos hablando de 3 millones y pico de personas por lo tanto yo ahí diría, hay una capacidad institucional instalada en la ANSES. Tiendo a pensar que los niveles de capacitación técnica aumentaron. Estaría bueno saber si vas a hablar con la gente de la ANSES quienes son los tipos que están a cargo del programa, de dónde vienen esos tipos? Para vos que harás una trazabilidad, digamos así, si la gente que esta ahí es gente que tiene experiencia en el manejo de programas asistenciales? En el ministerio de Trabajo había algo pero no se a donde fue a parar esa gente, no se si a esa gente se le acabo el contrato, porque muchos eran contratados. A pesar de ser gente del Ministerio del Trabajo, eran contratados por el Banco Mundial. Entonces la pregunta es: acabado ese contrato, la gente siguió en el ministerio, no siguió en el ministerio, paso a la ANSES ahora? No sé. Es una Buena pregunta eso...

Si ves un Cambio. Quiebre desde la implementación de la AUH comparado a los planes anteriores.

Si y es un poco esto que yo te decía. Lo veo con la AUH pero uno tendría que tener una lectura mas regional y si uno tiene la lectura mas regional, hay algunos países fundamentalmente bueno yo diría Méjico, Bolivia, Argentina, Brasil son los 4 que tienen un sistema parecido. Venezuela es un poco diferente, porque Venezuela tiene mas la idea de las misiones y esto es una complicación adicional. Pero yo diría en términos de comparación de programas de transferencias condicionadas de dinero efectivo estos 4 países que acabo de nombrar. Perú en mucho menor nivel, lo tenía y lo abandonaron los otros no lo tuvieron nunca. Chile no lo tuvo nunca, Uruguay lo tiene en forma muy matizada, Paraguay no lo tuvo nunca. Lo que digo es, me parece que uno debería tener una lectura mas regional de este cambio. Y la lectura mas regional del cambio es esta, salir de la idea mas liberal, no en el sentido neoliberal, la idea mas liberal de una asignación de la asistencia social. Cuál es la idea mas liberal? Bueno lo que tiene que ver con que hay en algún sentido cierta noción de responsabilidad individual. Vos vas a recibir la asistencia, pero tenes que ser responsable de la recepción de esa asistencia. Y no se piensa en el núcleo familiar, el Jefes y Jefas empezó a pensar un poco en el núcleo familiar con la idea de que se la daban a las mujeres solteras jefas de familia. El plan Trabajar no era nada de eso y ahora creo que con la AUH se cubre eso. Y yo le agregaría un dato muy importante en Argentina, que es reciente pero que es muy importante. Que es la idea de que la asistencia social no va a contramano de la formalidad de empleo. Se acaba de aprobar en Argentina hace unas semanas atrás, el nuevo régimen del personal domestico. Y el régimen del personal domestico establece que vos podes ser personal domestico y recibir asignación. Por lo tanto vos ahí tenes un conflicto y que este puede ser un conflicto en el estado no? Que es el conflicto entre el receptor de asistencia y el empleado formal. Se entiende cual es la idea? Tenes un problema para formalizar el empleo domestico porque las empleadas domesticas si vos las querías formalizar te decían que no querían ser formalizadas porque dejaban de cobrar la asignación universal. Entonces como sabemos que la asignación universal tiene menos impacto sobre la cantidad de dinero que se recibe que sobre la vacunación, la escolaridad y demás. Cuanto puede vivir una familia con una asignación universales? Muy pocos días, probablemente 7, 10, digo si solo recibe eso. Por lo tanto el hecho de no tensionar la idea de asistencia social con formalidad del empleo le da un tono aun mas universal al programa. La idea de que vos podes tener asistencia social con formalización del empleo. Eso creo que no esta presente en el régimen en Brasil ni en México, pero eso habria que chequear. Pero de vuelta me parece que es aun un paso mas sobre esta trayectoria que dijimos de la focalización o la universalización. Ahora tenes asistencia, en la Argentina, con intentos de formalizar el empleo. Tenes mas o menos 30% de informales, bueno empleados domésticos es un pequeño margen de eso pero bueno si vos miras 95% del empleo domestico son mujeres. Ahí me parece que hay un estilo de gestión diferente, digamos que las

preocupaciones son otras preocupaciones. Probablemente hay algunas deficiencias respecto de esta idea no se de la cultura del empleo y que se yo me pero a mi me parece que eso se deja de lado en pos de una visión un poco mas como llamarla, no me gusta la palabra, pero más comunitaria del programa. Los programas estos pueden generar cambios en las dinámicas sociales, del núcleo familiar y de la comunidad. Hay una correlación alta entre receptores de la asignación universal y niveles de pobreza en el entorno donde la gente recibe. Por lo tanto si vos inyectas ahí, presionas para formalizar el empleo e inyectas al mismo tiempo dinero, bueno esto te puede genera un cambio en el tejido social. Los otros programas no tenían esa preocupación, no había una preocupación por modificaciones en la dinámica del tejido social. A mi me parece que hay un avance también.

Ayer Gala me decía que ella tiene una mirada por ahí mas pesimista, que la asignación sí había sido algo muy distinto, pero que no había cambiado la lógica de las demás políticas publicas. Por que se da eso?

Eso sí es cierto. Ahí hay una tensión. El punto es que generalmente la asistencia social esta muy poco coordinada. No hay un solo ministerio que se ocupe de la asistencia social. No es solamente el Ministerio de Desarrollo Social, el ministerio de Desarrollo Social en términos de publicidad no me parece un buen ministerio. De vuelta es un ministerio mas político que técnico. Siempre fue un ministerio mas político que técnico. Trabajo no, trabajo mas técnico que político, o es ambas cosas digamos. Pero es cierto lo que hay es algo así como la falta de coordinación entre la política social. Eso es cierto. Pero bueno no se, la pregunta bueno como se debería cambiar eso? Con asignación o sin asignación? Bueno yo creo que la asignación tiene que quedarse. Probablemente lo que hay que hacer son mecanismos de coordinación con los otros planes de asistencia. Hay mil planes de asistencia, es mas nadie sabe muy bien cuantos hay. Hay algunos mas grandes otros que son mas chiquitos. Yo recuerdo una entrevista que le hice en su momento a Graciela Fernández Mejjide cuando ella era ministro de desarrollo social, que ella me decía yo llegue al ministerio y quise tener una lista de los programas y nunca la conseguí. Una lista de los programas. Ahora, con esto no quiero decir, que siempre existió, lo que quiero decir es que es un área problemática para eso. Y es problemática por muchas razones, algunas tienen que ver con la gestión de los programas y otras tienen que ver con las mismas burocracias no? Y como dicen algunos teóricos organizacionales las burocracias tienen vida propia. Pero vos ahí lo que tenes son capas de gente, geológicas, de gente que están contratadas, subcontratadas, que les quedan un poquito de gaita de un contrato. Bueno lo que hacen los tipos es manejar ese pequeño programita que tiene también algunos fondos para continuar ellos trabajando en la administración publica. Entonces es muy complejo ese sistema y probablemente sea difícil entrarle. Pero estoy de acuerdo que hay problemas de coordinación entre los diferentes programas de asistencia social muchos se deben pisar entre ellos, muchos no deben tener ningún tipo de control pero me parece que ahí, a la asignación universal la dejaría afuera. Ahora uno dice, debería haber mas coordinación? Si debería haber mas coordinación, ahora mas coordinación con AUH o sin AUH? Con AUH. Entonces yo puedo ser pesimista respecto de los mecanismos de coordinación pero no soy pesimista sobre el funcionamiento de la AUH y la necesidad de la AUH.

Una cosa que me quedo acá resonando. Cuando hablábamos del plan trabajar y el plan jefes y jefas me decías que eran mas políticos, y que incentivan mas el clientelismo.

Yo no se si lo llamaría clientelismo. El clientelismo en la ciencia política implica que hay un mecanismo de favores por votos y yo descreo cada vez mas de esa relación. Tengo una visión cada vez mas antropológica y menos politológica sobre eso. La visión politológica es que vos tenes un intercambio racional. Yo te doy algo y vos racionalmente me das algo a cambio y que son como mecanismos de one shot. Yo vengo un día y te doy un colchón y vos al otro día me das el voto. Y las relaciones territoriales son mucho mas complejas que eso, por eso los antropólogos las entienden mejor no? Primero que no son one shot. Hay una sucesión de relaciones, hay una relación humana establecida. Gente que vive en el territorio, gente que te ayuda en periodos no electorales, osea hay mas de un favor y no hay necesariamente votos en el medio, que son de vuelta estas relaciones entre desiguales por ahí si, pero se entablan mecanismo de otro tipo, relaciones morales. Yo tengo que ir a la marcha porque? porque se lo debo a Sara, por decir el nombre de un puntero, que esta todo el tiempo al lado mío cuando lo necesito. Hay un episodio de El Puntero, la serie, que en un momento esta Gitano que había laburado todo el día y que se yo, y viene una señora del barrio, y le dice que tiene un problema grave, que su hija esta en silla de ruedas que vive una calle de tierra y que el colectivo no le para en la esquina cuando llueve, y que se yo, entonces el episodio es que el gitano se va, y va caminando por una calle de tierra, pasa por un poste de parada de colectivo lo arranca se lo lleva caminando y se lo pone en la puerta de la casa de la mujer. Eso es clientelismo? No se... es mucho mas complejo, se entiende lo que quiero decir? El gitano ve que debe hacer eso, la debe ayudar. Lo que si creo es que en el sentido de la política

asistencial esta mucho mas abierto a sesgos políticos, por su propio diseño y por su implementación. Y el problema era un problema serio para el banco mundial. Porque el Banco Mundial esta diciendo condicionalidad. Quiere empleo quiere empleo, quiere empleo. Entonces que hacia el Banco Mundial? Mandaba misiones y obligaba a los gobierno contratar consultoras del Banco Mundial. Para controlarlos. Bueno pero estas consultoras generaban un montón de empleo. No se si sintiendo lo que quiero decir. El tema del financiamiento de asistencia social a través de organismos internacionales fue muy necesario con el jefas y jefas, porque no teníamos recursos y se incendiaba el país, pero en otros programas como el plan focalizado fueron un fracaso absoluto. Entre otras razones primero por ese mecanismo de condicionalidad que exigían, segundo porque a cambio del control exigían contratar sus propias consultoras. Por un lado tenían un retorno, le ponían plata al que te prestaban. Vos no podías contratar a universidades por los aires, tenían que contratar a la consultora de Juan Perez. Entonces digo, que se yo me parece que era completamente ineficiente esa política y que no sirvió, no tuvo ningún efecto claro, y era mas susceptible un poco mas contra intuitivamente, los tipos estaban muy preocupados por eso pero lo fomentaban al mismo tiempo por la misma diagramación del programa. Y hoy los programas son mas universales te generan el problema de decir bueno puedo no generar empleo y a cambio de no generar empleo dar asistencia social? Bueno yo creo que no. Los países que acabamos de nombrar tanto Bolivia como en Méjico, en menor medida, pero Bolivia, argentina, Brasil son países que han generado mucho empleo en los últimos años. Entonces no es que no van juntas el empleo y la asistencia social. En Argentina creo que es el caso mas llamativo, probablemente el 60% de la reducción del gini sea producto de la generación del empleo algo así como el 15 de producto de la asistencia social. Por eso no tengo una visión negativa, no es que es empleo o asistencia, pueden ir juntas. Esta bien eso entra dentro de un modelo de desarrollo económico diferente, pero bueno.

Obviamente el contexto ayuda o no ayuda.

Bueno si el contexto ayuda, si vos no tenes estos recursos para implementar estos programas, son grandes el 1-2 % del PBI es mucha plata. La pregunta es bueno si no tenes esos recursos propios donde los vas a buscar? Bueno no lo se. Yo creo que es una política que llevo para quedarse. No veo que haya necesidad de un cambio drástico en esta política.

Estoy pensando también el hecho ya no los niveles de gobierno, pero cual era el organismo que la entregaba? Si vos estabas en chaco?

Quien hacia la ultima entrega? Dificil saberlo. De vuelta el ministerio de trabajo reglamentaba eso, eso iba seguramente a las agencias del ministerio de trabajo. Ahora que pasaba en las agencias del Ministerio de trabajo no lo se.

Y el control sobre es?

Es muy bajo. Pero es muy bajo porque Porque no necesitas controlar. A la AUH no la necesitas controlar.. Es un mecanismo de auto control. En ese sentido la universalización de la asistencia social es preferible a la focalización. La focalización naturalmente te tiene que abrir espacios para la intermediación política. Es obvio. Aquí no. Entonces de vuelta es un proceso, hay un sesgo de autoselección. Por que si vos no cumplís los requisitos no te anotas. Y segundo hay un mecanismo de auto control por parte de las oficinas de la ANSES. Pero en ese sentido es súper eficiente.

Entrevista 5. Marcela Salvador

M: Soy Marcela Salvador soy especialista en protección social. Trabajo dentro del departamento de Desarrollo Humano acá en el Banco Mundial desde 2003. Empecé a trabajar en el Banco para supervisar desde el Banco el Programa Jefes y Jefas. Antes de entrar al Banco estuvo 10 años trabajando en el Ministerio de Trabajo, de Nación. Entonces estuve a cargo de la supervisión del programa Trabajar. Al inicio, cuando se empezó a diseñar el PJJHD también participé. Entonces conozco bastante bien estas políticas. No tuve relación con el Plan Familias y con la AUH, pero si las conozco bien.

J: Respecto del Plan Trabajar, ¿Cuáles fueron los factores que impulsaron esa política?

M: en ese momento el desempleo era alto, creciente, sobre todo en el 96, 97 y 98. Era una manera de atender el desempleo que en ese momento se pensaba temporario. Tiene que ver también con lo que fue la impronta ideológica de la época de pensar que eso se iba a corregir con el funcionamiento normal del mercado. El plan lo que atiende es el desempleo, que en ese momento se pensó transitorio, que son típicos en varios lugares del mundo, porque se usan en casi todos los continentes. Son políticas de organizar estos proyectos de trabajo para los que están desocupados, es la motivación principal de la política.

J: ¿Quién lo impulsó?

M: Lo impulsó el mismo Ministerio de Trabajo, y se apoyo en otras experiencias que venían siendo, el PEL, el PET, programas agrarios, que fueron puntuales y muchos mas pequeñas. En ese momento, el Ministerio estaba trabajando con una asistencia técnica del BM. La combinación de querer implementar una política contra el desempleo, sumando la experiencia que trajo el banco, la experiencia internacional, dio en el diseño del Trabajar bastante clásico en lo que son los programas de Workfare de todo el mundo. Me parece que de ahí surge la iniciativa, terminó siendo el programa para el banco, el ejemplo, uno de los modelos que el Banco tiene y muestra para el mundo.

J: esta política fue descentralizada en los niveles de gobierno, es decir que intervenían la provincia y el Municipio, ¿cómo estaba formada esta gestión operativa y por qué estaba dado de esta manera?

M: Yo creo que tiene que ver un poco con el diseño del tipo de la política en todos lados. El diseño y el control era centralizado: había una unidad ejecutora central, que estaba dentro del MT pero trabajaba con autonomía, como puede ser una secretaria dentro de un ministerio. Apoyo de los municipios para la implementación propiamente dicha de estas pequeñas obras de infraestructura. Se apoyó para el control y el seguimiento en las Gerencias y las Agencias Territoriales del MT. Esto no sería una descentralización sino una desconcentración. El mismo Ministerio tiene sus delegaciones en las provincias. Las gerencias de empleo apoyaban el diseño de estos proyectos, desde la asistencia técnica a los municipios, para que designaran las transferencias, armaran los mejores proyectos posibles, para que después desde el nivel central pudieran transferir el dinero a los beneficiarios de cada uno de los proyectos, y las Agencias Territoriales hacían la supervisión del cumplimiento, el avance de obra. Eran dos agencias del ministerio que colaboraban a nivel territorial. **Los municipios tuvieron un papel central, porque primero decidían qué hacer, cual era la obra que más relevancia tenía para la comunidad, aportaban una parte de los materiales para esas obras, y abrían la cuenta en donde se iban a transferir los fondos. La calidad institucional, la calidad técnica, los recursos, obviamente influyeron muchísimo en cual fue el resultado y la calidad de los proyectos en cada municipio. El compromiso municipal en estos proyectos es fundamental. En algunos otros países lo hacen a través de ONGs o otras instituciones.** En el PT se hizo mayormente con los Municipios, pero también se hicieron convenios con las provincias que apoyaron los proyectos que tenían que ver con Educación y Salud. Se identificaba que escuelas y que centros de Atención Primaria necesitaban reparaciones, ampliaciones, etc.... En ese caso era la Provincia la que ponía tanto el Personal Técnico, ya que para esas obras hay condiciones tanto edilicias, y también en muchos casos aportaban los materiales. En ese caso, el municipio solo tenía el rol de Asignar a las personas.

J: ¿no había ONG que estaban involucradas?

M: En el caso del trabajar. el 95% de los casos eran municipios. En algunos casos hubo ONGs pero era algo muy puntual. No era como el PJJHD en donde la participación de las ONG's, las organizaciones barriales y comunitarias fue muchísimo mas grande porque la escala del proyecto es otro y el contexto también.

J: ¿la cobertura del PT?

M: En su momento máximo tuvo 300.000 beneficiarios. En relación a lo que era la desocupación no era tanto. Lo que si tuvo consecuencias es que dejó municipios muy fortalecidos desde el punto de vista del manejo de recursos y la gestión. Si bien no involucraba a otras organizaciones propiamente dicho, en los barrios donde se hacían estas obras si participaban. De alguna manera había un cierto control social aunque no estaba institucionalizado en la normativa del programa, como si estuvo institucionalizado con el PJJHD con los Consejos Consultivos. En lo máximo fue 300.000 beneficiarios.

J: es descentralizada y desconcentrada por un tema del diseño de la política.

M: Si, es necesario para este tipo de programas. Seria muy dificultoso que una agencia desde el nivel central pueda tener la aplicación la implementación de un proyecto tan micro en Tierra del Fuego. El trabajar llego a todo el país, a

los lugares más recónditos del país. El concepto de este tipo de programas, por lo general, yo trabajo en otros países que implementan estos tipos de programas **tienen que ser si o si, como mínimo desconcentrados, pero en el 90% de los casos es descentralizado porque necesitas de un agente local que primero identifique qué es lo mas necesario y se apodere de los que están ahí. Hay beneficiarios directos y los beneficiarios indirectos. Es decir quienes reciben la ayuda económica y quienes se benefician de la mejora que hace la obra. Es imprescindible que se involucre un agente local, una agencia local y mayormente son los municipios. Va con el diseño de la política, es muy difícil que se encuentre un otra forma en programas de empleo transitorio.**

J: En cuanto a la financiación, ¿tiene algo que ver es más caro o más barato?

M: Es más caro. Los programas de empleo transitorio son caros. Por eso es muy importante. Porque hay una obra ... Uno podría transferir recursos a las personas y que no hagan nada, eso sería mucho más barato. Quizá en cuanto mantener un ingreso al hogar en un período corto de tiempo no se si tendría resultados tan diferentes, dependiendo de cómo sea el contexto. Pero estos programas se enfocan en personas que tienen muy baja calificación que son los que tienen más dificultades en momentos, sobre todo, de restricciones de empleo. Entonces además de mantener el ingreso en ese momento de desempleo, también la participación en estos proyectos le genera ciertas capacidades o aprendizajes, en este caso en temas de construcción, pero también de organización de Trabajar con otro, de tomar medidas, todo lo que se aprende en espacios de trabajo de una obra. Entonces es caro pero si está bien usado tiene impactos muy positivos. Es caro por el tema de los materiales. Y también necesitas cierta coordinación técnica. Como política de empleo si es de las mas caras, si no estamos hablando de programas de capacitación que son muy caros y con resultados entre muchas comillas. Pero sí es una política cara.

J: En cuanto al plan Jefes y Jefas de hogar ¿Cuáles fueron los factores que impulsaron la creación de esta política sabiendo que veníamos de una crisis enorme? ¿Por qué se terminó creando?

M: En ese momento ya se estaba preparando con el gobierno, el banco estaba preparando, un tercer tramo de financiamiento para el Trabajar. Pero cuando vino la crisis este tipo de política era, para alcanzar la cantidad de beneficiarios que tuvo Jefes de hogar, no era apropiada. Y por otro lado, en la región ya había varios años de políticas de transferencias de ingresos condicionadas. Yo creo que se conjugaron en un momento en el que no se termino por la urgencia de la situación se combinaron en una sola herramienta, que fue el plan Jefes de Hogar, dos tipos de programa diferentes. Porque por un lado, el programa era una transferencia de ingreso, pero las familias tenían que presentar certificados de salud y educación de sus hijos, que es muy típico de un programa de transferencia condicionadas clásico. Pero también se implementaba del ministerio de trabajo que venía con una experiencia fuerte y exitosa del programa Trabajar. Entonces se combinaron ahí dos herramientas. El banco apoyo el programa de Jefes y Jefas de hogar. En ese momento sabíamos que íbamos a tener problemas con esta combinación, pero no importaba porque el objeto de este programa fue atender la crisis. La organización de las prestaciones a nivel comunitario eran más de contención o simbólico, que la verdad lo que era fuerte era la transferencia monetaria a las personas. Porque sino este país hubiera sido otro sin este programa. Me parece que tiene que ver con eso. Con una tendencia de la región con este programa de transferencias y con quienes lo implementaron que la verdad querían darle, no quería tener un programa solamente social sino quería tener un programa de empleo ya que eso forma parte de lo que es su objeto dentro del sector público. Yo creo que es la combinación de esas dos cosas.

Yo creo también que en el contexto Argentina donde no hay problemas graves, la cobertura de la educación es altísima, no es que tenemos problemas sobre todo en primarias y secundarias, pero no es que tenemos problemas de no cobertura escolar. También se pone estas condiciones para atender las presiones más políticas. Hay un sector grande de la sociedad que de repente no ve bien que a otro grupo de la ciudad se le transfiera recursos sin ...

J: ... pedirles nada a cambio.

M: Exactamente. Entonces yo creo que hay mucho de justificar el uso de los recursos ante ciertos grupos de la sociedad. Y creo que también por eso se ponen muchas veces estas prestaciones, contraprestaciones, condicionalidades y no son siempre para atender un problema en sí. Porque en realidad no había un problema que atender en la salud y educación en la Argentina. Seguramente leíste pero el programa surge de una mesa social del diálogo y me parece que hay actores ahí representados que exigen un poco de a cambio de . Pero lo más importante del programa es que atendió la crisis, transfirió ingresos y evitó que mucha más gente cayera en la pobreza. Es un programa con impacto uno de los mejores de la región.

J: ¿La cobertura del plan Jefes?

M: Del Jefes en cuanto a pobreza, no me acuerdo, pero tengo los datos. Yo eso te lo doy. Pero fue grande. Hay mucha disparidad entre provincias de cobertura. En ese momento en Chaco y Formosa creo que cubría el 25% de la PEA. Era muchísimo y en la ciudad de Buenos Aires era mucho menor. Había una disparidad pero era una cobertura importante.

J: Esta política también fue descentralizada en los niveles de gobierno. ¿Cómo era la gestión operativa y por qué fue de esta manera y no centralizada?

M: Hay algunos temas que son comunes con el Trabajar. Se prendía la implementación de proyectos comunitarios. Habían algunos que eran iguales que los del Trabajar. Pequeños proyectos de obra pública y había otros más sociales: atención de comedores comunitarios, gran parte del personal haciendo trabajo de apoyo maestranza en las escuelas, en los hospitales, en los centros de salud, eran beneficiarios del programa. También hay muchos que hicieron emprendimientos productivos, terminalidad educativa de adultos, que es un resultado del programa que no estaba esperado pero es súper importante. Un montón de gente logró terminar su escuela primaria y secundaria en el marco del programa. Toda esta diversidad de acciones contaban como contraprestaciones. Por supuesto que esto necesitaba una cantidad de socios diversos en el territorio.

Desde el punto de vista de la operación es muy similar al Trabajar. Hay una unidad central, pero esta vez no es una unidad ajena a la estructura del ministerio, sino que el programa se apoyó en la estructura orgánica de la secretaría de empleo. Entonces habían distintas direcciones involucradas en distintos actos del programa. Estaba la de empleo que organizaba por ejemplo las obras. La dirección internacional de formación profesional que brindaba espacio para formación y también para terminalidad educativa. Hacía convenio con las provincias. Yo creo que la escala llegó a 2 millones de personas casi en mayo 2003 exigía que se involucraban otras agencias. Desde el punto de vista también de la superremisión fue exactamente igual que el Trabajar. Estaban las gerencias de empleo del ministerio, las gerencias territoriales haciendo la supervisión y los municipios y muchas organizaciones sociales. En este caso se amplían los referentes a nivel local porque también se permite participar a las ONG's.

J: Lo que leí sobre las organizaciones piqueteras que habían nacido y crecido con el plan Trabajar que terminan involucrándose en la implementación de las ...

M: Yo la verdad no coincido con que durante el trabajar se organizaron organizaciones piqueteras. Yo creo que eso es un concepto muy de los 2000. Yo creo que surgen más, tengo una visión muy particular, no es la del banco mundial pero es la mía porque te puedo decir que este programa yo lo viví junto a la gente en la calle mismo en el ministerio y además como hice la supervisión de terreno para el banco de esto te puedo decir que estaba de cuatro semana del mes 3 visitando proyectos, hablando con la gente, etc. Y me parece que justamente la organización que hubo a nivel comunitario fue lo que de alguna manera permitió que todos estos beneficiarios cobraran rápido el beneficio. Yo si no hubiera habido ese tipo de organización, si todas esas personas, líderes comunitarios no hubiesen ayudado a recabar los datos, a llevarlos a las agencias donde se cargaba la información, a los municipios, yo creo que hubieran habido más problemas en este país. Creo que después fueron organizándose más, presionando de manera diferente, pero no creo que hayan surgido con el Trabajar. Son 300 mil personas. Era como más atomizado, en el sentido que había un pequeño proyecto de entre 15 o 20 personas en pueblos. No me parece que de ahí puede surgir el tipo de organización que vimos en el 2000/2001. Yo creo que eso responde a que se venía la crisis de manera más ruda. Se estaba sintiendo antes de que explotara todo pero no le pondría una vinculación con el programa Trabajar con eso.

J: No lo miro de una manera peyorativa.

M: No, es un fenómeno social. Yo lo leo en el primer momento, creo que colaboraron a que, primero se incluyeran los más pobres, porque estas organizaciones estaban en lugares más marginales. No se si el estado hubiera llegado a esos lugares sin que estuvieran estos grupos que ya estaban antes organizados y que lo hubieran podido hacer de la manera tan rápida que se hizo. De enero a mayo habían 2 millones de personas inscriptas en el programa. Es absolutamente inusual pensar que, con márgenes de error bajos para los problemas que pudieran haber habido en otro lado. Es cierto que hay mucho prejuicio alrededor de todas las políticas sociales en general, sobre todo si transfieren dinero, pero el error de inclusión fue muy bajo para como se hizo el procedimiento que fue así, masivo, canchas de fútbol. Esa organización social ayudo mucho a que eso fuera posible. Después hay como una evolución de esos grupos pero eso es otro tema.

Otra cosa que es importante con los Jefes son los consejos consultivos, también ahí en términos de monitoreo y organización ahí la sociedad civil está organizada y además estos consejos forman parte de la normativa del programa, que es algo como novedoso ¿no?.

J: ¿De quién dependía el consejo consultivo?

M: Supuestamente son autónomos pero en la práctica mayormente dependieron de los municipios. Mayormente porque hay una diversidad. Catalina Smulovitz, la de Di Tella, ella hizo un trabajo bastante interesante sobre los consejos consultivos que te puedo dar.

De alguna manera, la idea surge de la mesa del dialogo que quería, estos actores distintos al estado, querían tener un rol en el programa y hubo un consejo nacional y consejos locales que de alguna manera, en eso la normativa es bastante difusa de quién ... informan al ministerio de trabajo a través de los municipios y las gerencias porque es el organismo implementador. Es el que puede interferir y dejar de interferir los recursos pero es un poco más vaga la dependencia institucional de los consejos hasta donde llega realmente su autoridad. Hubo muchas discusiones y se aplicó de manera distinta en cada lugar.

J: ¿El banco mundial participó de ambos programas?

M: El banco aportó financiamiento para ambas políticas.

J: ¿Pedía requisitos para la financiación?

M: No. Por supuesto se arma un proyecto que tiene ciertas características. Pero como funciona un poco el mecanismo del banco es que hay, sobre todo en este caso, quien prepara la política es el país. El banco lo que hace es apoyar financieramente. Para apoyar financieramente se arma un proyecto que se acuerda, termina en un convenio de préstamos, donde ahí hay ciertas pautas para usar este financiamiento. Hay unos compromisos. Pero yo no le llamaría condiciones. Sí, hay un acuerdo por supuesto. No todo es elegible. Hay un criterio. En ambos casos, el banco te apoyó el financiamiento de la transferencia económica a las personas. Entonces solo financió o solo era elegible para financiamiento con los recursos del banco las personas que estuvieran asociadas a una prestación. Esto es que estuvieran vinculadas a un proyecto. Si habían personas que por causas diversas estuvieran cobrando el beneficio pero no estuvieran asociadas a ningún proyecto prestación, esas personas no son elegibles para el financiamiento de los recursos. Los recursos son del país, es un crédito Pero hay como unos criterios de elegibilidad de gastos. O lo mismo si se compran equipamientos o se contratan firmas consultoras, con estos recursos hay un procedimiento para contratarlos que son diferentes al país. Esas son si quieres las reglas de uso de los fondos que sí por supuesto el banco pone y hay un monitoreo bastante estricto y se ponen indicadores. Cuando haces un proyectos hay unos indicadores de resultado de desarrollo que se pretende alcanzar un impacto con este financiamiento. Y en ambos casos se hacía un monitoreo de sus indicadores y eso está de alguna manera asociado a los desembolsos que va haciendo el banco. Así funciona.

J: ¿Crees que puede estar relacionado con esta manera de implementar las políticas que sean descentralizables, concentrado, tiene algo que ver con lo que pide el banco para... No es un tema de diseño de la política?

M: No. Ambos programas para el banco, esto es como buena práctica. El trabajar para el banco es una buena práctica. Hasta el día de hoy, que hace muchos años que se armó el programa, se muestra el programa de modelo en temas de programas transitorios. Y por otro lado, el Jefes es muy difícil catalogarlo por el contexto de crisis. Entonces realmente el programa tuvo muchas críticas, muchas denuncias. Ahora desde la visión del banco fue un buen programa en términos de focalización, de alcance a los más pobres y los primeros años también de nivel de prestación. Los primeros años del programa el nivel de personas asociadas a las actividades fue altísimo para lo que era el contexto del país: sin recursos y con desempleo altísimo. Nosotros tenemos una impresión totalmente positiva del programa de Jefes. Después de repente duró demasiado y se fue degradando, como era obvio, porque fue mejorando la situación y la herramienta dejó de tener sentido y por eso bajó el nivel de prestaciones. La gente ya estaba trabajando. Más de la mitad de las personas que participaron de jefes de hogar se insertaron en el mercado formal. Había cambiado la dinámica económica que el programa dejó de tener sentido. Pero son políticas que fueron evaluadas positivamente desde el banco. Pero ya te digo, para mí esto tiene que ver con el diseño propio de este tipo de intervención. El banco no pidió ni que fuera centralizado ni descentralizado ni preguntó como iba a ser para financiar esto.

J: Justamente como se fue degradando el plan Jefes y Jefas por la situación apareció el plan familia también con el seguro de capacitación de empleo.

M: El Familias en realidad es paralelo al Jefes. No era el familias era el IDH, el PBV y luego el IDH que lo financian nuestros amigos del BID. Pero si se hizo esta especie de separación entre ambos programas en la cual el banco nunca estuvo de acuerdo porque nosotros siempre sosteníamos la postura de que no hay gente inempleable. Acordábamos en

que primero el jefes tenían que cerrarlo de alguna manera pero tampoco podían dejar a la gente sin protección, nos encantaba el diseño del programa del seguro, de hecho lo estamos financiando todavía, ese diseño es súper moderno, incluye las mejores prácticas que hay en el mundo de atención de desempleo. Entendíamos que había un grupo, estas mujeres con hijos, donde no había sentido que estén haciendo una contraprestación yendo a bordar o a barrer a una escuela teniendo hijos a cargo. Pero porque en ese momento era prioritaria esa acción pero no porque consideramos que esas mujeres sean inempleables. Nunca estuvimos de acuerdo con esa clasificación. Otra vez el gobierno es el que decide. El banco financia o no, apoya o no, pero no define la política, solo apoya o no apoya.

J: Ahí devuelta el plan familias estuvo descentralizado y desconcentrado. ¿Siguió con los mismos mecanismos del plan jefes?

M: El plan Familias, porque es algo que el ministerio de desarrollo en general hace, yo creo es solo desconcentrado. En ese momento los municipios no tenían ninguna participación y además en ese momento no tenían ninguna información sobre lo que pasaba con el programa. Yo creo que es mucho mas centralizado y se manejaba sí con algunas delegaciones que tenía. Pero recién comenzaba. Era algo muy incipiente la desconcentración del ministerio de desarrollo social incluso. Tenían gente dando vueltas por el país pero no había una puerta que se gerencia empleo como el ministerio de trabajo de la nación, eso tardó mucho en llegar. Es una impronta totalmente diferente la del ministerio de desarrollo social. De alguna manera con poca confederación de los actores locales en ese momento.

J: ¿La información de los beneficiarios venían del plan Familias? Ya sabían quienes eran.

M: Sí, pero eso fue todo a nivel nacional. Incluso el mismo ministerio de trabajo hacía los cruces para el Familia. El ministerio de desarrollo es un ministerio con mucha menos capacidad, desarrollo institucional que el ministerio de trabajo. Por ejemplo en término de manejo de base de datos, de procesos, de articulación con ANSES. Es como que estuvieron un poco más atrasados. Cuando se juntaron con trabajo para hacer la separación de los beneficiarios al principio fue trabajo que tenía que hacer toda esta parte operativa y después quedó alguna capacidad instalada en el ministerio de desarrollo. Pero todo el trabajo lo hacía, toda la parte operativa lo hacía el ministerio de trabajo. No es un ministerio desarrollado.

J: ¿Por eso quedaba todo centralizado?

M: Sí, es muy centralizado. Toda esa operativa es muy centralizada. Después las personas eran derivadas pero eran derivadas por el ministerio de trabajo. La gente se referenciaban, en ese momento se empezó a desarrollar toda las oficinas de empleo del ministerio de trabajo. El ministerio de trabajo comenzó a desarrollar unas oficinas de empleo municipales. Entonces los municipios que hasta ahora venían gestionando como podían. El ministerio de trabajo estaba pensando en empezar a fortalecer una idea de política de empleo local. El ministerio de trabajo supo siempre que solo no podía. Tuvo que involucrar sí o sí siempre sobre todo si hablas de tema de empleo. Las empresas son locales, todo es local, la dinámica es local. Y tampoco puede estar en todos lados y generar una desconcentración monstruosa, sobre todo cuando hay un auto con el que tenes que estar hablando. Además es el que atiende el problema. Cuando la gente tiene un problema va al municipio, no viene al ministerio de trabajo. Entonces, a la vez que iba mejorando la situación económica, iba decreciendo la cantidad de beneficiarios de jefes, el ministerio ya empezó a pensar que esas personas necesitaban unos servicios diferentes. Y ahí es cuando le va proponiendo a los municipios crear las oficinas de empleo. Y fueron esas oficinas las que atendieron a esos beneficiarios y los derivaron al Familias o al seguro. El Familias se apoyo mucho en la dinámica del ministerio de trabajo.

J: Después en el 2009 fue la creación de la asignación universal por hijo que si tuvo una impronta mucho más centralizada y concentrada. Totalmente concentrada en la ANSES y totalmente centralizada. ¿Por qué crees que sucedió esto, por qué se implementó de esta manera esta política?

M: Yo creo primero porque se puede. Las características del diseño de la política permiten. Y hay un organismo como la ANSES que tiene toda la capacidad y toda la información para hacerlo sin tener que preguntarle a nadie. Primero ya tenía identificada a todas las personas, nosotros tenemos el CUIL que nos permite con una base de datos saber quien es todo el mundo, asignarle sacarle. Entonces había todo un trabajo previo tanto de Familias, Seguros, Jefes, Trabajar. ANSES puede saber desde el día que naciste todo lo que paso, cualquier transferencia que recibiste o dejaste de recibir y por supuesto hay una decisión política de ponerle a este organismo, que es algo muy raro, porque las agencias de seguridad social en el mundo nadie sabe quien es el que ... Es una cosa administrativa y acá tiene un rol político. Entonces, primero en la característica de diseño de la política permiten eso porque lo único que necesitas es información y un organismo, por supuesto, con la capacidad técnica de la ANSES y la decisión política de... Creo que también tiene que ver con la impronta del gobierno de tener todo en una sola mano. Se conjugaron todas esas cosas para que pueda ser totalmente centralizada la política. Y además el tema de los controles que no tiene. Otra vez

es simbólico. Control de educación y salud es absolutamente simbólico. No tiene sentido además porque no tenemos una problemática en ese sentido en el país. Pero es para conformar la imagen. Pero no tiene ningún sentido. Me parece fantástica la asignación pero innecesarios los controles de salud y educación porque en todo caso los problemas que hay tanto en algunas regiones del país o en algunos grupos de edad, sobre todo secundaria, de abandono no lo van a solucionar con dinero, con un sentido monetario. Eso necesita otro tipo de políticas de apoyo, de mejora de la misma oferta.

J: Eso. Hay trabajo sobre el impacto y sí subió el nivel de ...

M: La verdad no sé de donde sale toda esa información. Sinceramente porque no la vemos. Es muy difícil el acceder a información. Ahora nosotros tenemos un préstamo para apoyar la asignación universal y una de las condiciones era que publicaran algunos boletines estadísticos en la Web sobre la asignación y por eso estuvimos un año y medio parados con el desembolso. Y ahora tenes un informe en la Web de la ANSES de la asignación universal. Más información de la que había hasta ahora. Por eso los estudios de impacto son como, los he leído pero no muy serio.

J: Por último, tu postura es bastante clara de que no hay nada que influye en la centralización y concentración y desconcentración sino más que la naturaleza de la política?

M: En la última parte, eso es 100% aplicable a estos tres. Yo creo que lo que tiene que ver al final hacia el familias o la asignación, el tema de cual es el diseño de la política, tiene mucho peso pero creo que ahí hay como más decisiones del punto de vista más político de concentrar, tener toda la autoridad sobre eso y eso se lo deben a la nación. NO se lo deben a las provincias, no se lo deben a los municipios. Porque lo que pasa en estos programas si vos hablabas con los beneficiarios, creían que la plata se las daba el intendente de la localidad. Era muy difícil que estos programas se referenciaran con una política nacional cuando todos los recursos venían de la nación. Pero tanto en el trabajar como el de Jefes de hogar, incluso decían “No a mi este me lo dio el referente barrial porque era el que había llenado la ficha, el que lo había alcanzado. No lo digo valorativamente. Sino que en la práctica su referente, era alguien que es de su barrio, a lo sumo tenía una vinculación con el municipio. Pero la nación aparece totalmente dibujada. Yo creo que eso es algo que no quieren que suceda con la asignación universal por hijo. Son recursos de nación y nadie más los toca y nadie más... A la vez no es necesario. Yo creo que ahí se juntan un poco más este tema de que además el diseño es absolutamente funcional a lo que políticamente quiere el gobierno que es que se identifique este ayuda con una política pública nacional sin ningún otro tipo de intermediario. Porque fijate que ni siquiera hubo algún esfuerzo por vincularla con el plan nacer. Entonces ahí las provincias tenían un rol, el plan nacer también es un programa nacional. Ahí hay algunos esfuerzos por decir las personas que están en la asignación universal tienen que hacer un esfuerzo por inscribirse en el plan Nacer y viceversa. Pero otra vez es todo algo que se cocina a nivel nacional y después bajan las noticias a manera de implementación. Pero los niveles sub-nacionales no tienen un rol en esta política. Pero tampoco la necesitan. Es como fusionar una cosa con otra.

J: ¿ANSES tuvo participación en alguna de estas políticas?

M: ANSES tuvo participación no como implementador pero ANSES tiene toda la información de las personas entonces para pagar a un beneficiario el trabajar había una lista de personas con su correspondiente CUIL. Esa lista va a ANSES, ellos cruzan esa información con las jubilaciones y pensiones, otros programas sociales y el CIPA de la contribución patronales y dice: “Todas estas personas no pueden cobrar porque ya cobraran otros beneficios o están empleados o son empleados municipales. Estos son elegibles y en función de ser respaldo de información el ministerio de trabajo paga. Tiene toda la información, la comparte con el ministerio de trabajo. De alguna manera lejana, ANSES depende del ministerio de trabajo que en la práctica no depende de nadie pero si tiene un rol de control de la información y de aportar el tema del cruce de la información que es un valor agregado enorme que hace ANSES a todos los programas y que también hizo después con el Familias. Entiendo que a la mayoría de los programas que transfieren dinero a las personas cruzan sus datos con la ANSES. Es un poder enorme que tienen. Pero está muy bueno que el país tenga esta posibilidad. De alguna manera es como el gran registro centralizado, registro único de beneficiarios, en realidad lo tenemos y es ANSES.

J: Y le da la capacidad institucional y territorial también ¿no?

M: Ahora a partir de la OH ANSES tiene oficinas en todo el país y en muchísimos municipios porque con todo el tema de jubilaciones y pensiones, pero ahora a reforzado mucho sus áreas de atención. Porque al principio también dependió bastante del ministerio de trabajo en el sentido que estas personas van a las gerencias o a las oficinas municipales de empleo a preguntar porque su referencia natural ANSES es algo de jubilados. Entonces ahora ha fortalecido sus centros de atención porque está atendiendo una población totalmente diferente que lo que hacía habitualmente. Ahora tiene una capacidad territorial importante. Conozco menos porque estamos financiando

superestructuralmente la asignación pero no estamos en los detalles de implementación porque no hay mucho que hacer, cruzan los datos va a la caja de ahorro de las personas y ya. Eso sí por supuesto, controlan cada mes contra los que tienen trabajo formal y eso no son elegibles para la AUH sino que son elegibles para la asignación universal común y corriente, digamos contributiva. Pero sí, ANSES tiene capacidad para eso y para mucho más. Y los recursos, todos los recursos.

J: Acá habían más problemas de recursos.

M: Las restricciones sí. Pero implica también otra capacidad de organización. Este tipo de política activa, son políticas totalmente distintas, estas son políticas de empleo si querés. De crisis pero pretendidamente de empleo. Están pensando en un problema transitorio de desempleo, la gente no tiene ingresos para paliar la situación transitoria de desempleo y que esa personas no pierdan las capacidades de insertarse mañana, tengo estas políticas activas. Que estas son las clásicas. La asignación universal son otro tipo de políticas no tiene nada que ver con esto. Es más, nosotros un planteo que hacemos es, hay otro programa que es le de jóvenes, con más y mejor trabajo, que a partir de que empezó la asignación universal perdió muchos participantes. Porque jóvenes que tienen carga familiar que cobran la asignación entonces no participan del programa. Pero no cobrar no participan directamente de los programas de formación, del apoyo a la búsqueda de empleo de talleres de orientación. La asignación universal no debería ser incompatible con un programa de empleo. Es negativo eso. Pero ahí hay un problema de no querer primero como imagen si la gente cobra más de una prestación pero además de autoridad. Quieren ser los únicos dueños de esta política social. Entonces la AUH es incompatible con cualquier otra transferencia que en principio está bien pero son funciones tan distintas de apoyo al ingreso a las familias que el fin es más de desarrollo humano con temas de empleo. Estos jóvenes pueden estar cobrando la asignación pero a la vez incrementando las posibilidades de insertarse en el mercado de trabajo.

J:



ANEXO 3. Tablas comparativas

A continuación, se presentan las tablas a partir de las cuales se ha hecho el análisis de los planes. Como ha sido explicado anteriormente, las dos primeras columnas refieren a los entrevistados (E) y su categoría (C), es decir, si es funcionario o académico. En las siguientes columnas, se postulan las respuestas a las preguntas realizadas. En el caso de la descentralización las preguntas se refirieron al tipo de programa, a la eficiencia de la descentralización del PF y en este caso, al contexto. En el caso de la desconcentración, se presentan las respuestas a las preguntas a la participación de organismos internacionales de crédito, la fortaleza institucional del Ministerio, y los intereses políticos. Hay casilleros que no contienen respuesta ya que los entrevistados no respondieron o no se refirieron a esa causa en particular para explicar la forma de la implementación de la política.

T. 1.2. Descentralización del Plan Trabajar

E	C	CONTEXTO	TIPO DE PROGRAMA	INTERESES POLÍTICOS
4	F	<p>“Desempleo era alto, creciente, y era una manera de atender al empleo que en ese momento se pensaba temporario. La impronta ideológica de la época de pensar que eso se iba a corregir con el funcionamiento normal del mercado. El plan atiende el desempleo que se pensó transitorio y se organizaron estos programas de empleo típicos no solo en argentina.”</p>	<p>“es necesario para este tipo de programas” “sería muy dificultoso que una agencia desde el nivel central pueda tener la implementación de un proyecto tan micro en Tierra del Fuego”</p>	<p>Lo que pasa con estos programas es que si vos hablabas con los beneficiarios, creían que la plata se las daba el intendente de la localidad. Era muy difícil que lo asociaran con una nacional. La nación aparece totalmente desdibujada”</p>
5	F		<p>“Hay otro tipo de políticas donde vos necesariamente necesitas a actores locales. No puedes tener una política centralizada, si el concepto pero no la política, si la temática es transversal. Necesitas a implementación en forma descentralizada.” “La centralización o la descentralización de una política depende del tipo de política.”</p>	

7	A	<p>“plaza Huincul, Cutral-Có, se empezaron a dar las primeras puebladas y demás, el gobierno de Menem intenta llevar adelante el PT”</p> <p>“dada la intolerancia social al ajuste (...) tenían que recompensar a los débiles. A través de Asistencia social muy focalizada, básicamente financiada por organismos internacionales”</p>	<p>“Hay una forma distinta de hacer política en los 90’s que en los 2000. Políticamente el objetivo de los programas tipo plan trabajar y después Jefas y Jefes era más una estrategia de safety nets.”</p>	<p>“el Plan Trabajar era una implementación que iba más dirigida por su propia lógica de distribución, era más política digamos, no se si menos transparente, pero había un sesgo político más claro”</p>
---	---	---	---	---

T1.2 Desconcentración del Plan Trabajar

E	C	PARTICIPACION ORGANISMOS INTERNACIONALES	ORGANISMOS FUERTES INSTITUCIONALMENTE
1	F	“en estos, como tenias los fondos mixtos, siempre tenias mucha discusión en cuanto a la implementación”	
4	F	“no tiene relación. (...) el banco no preguntó si iba a ser centralizado, desconcentrado ni cómo iba a ser. tiene que ver más con un diseño de la política”	<p>“el MT siempre supo que solo no podía. Que tenía que integrar a los locales. La dinámica es local”</p> <p>“el concepto de este tipos de programas, por lo general, tiene que ser si o si como mínimo descentralizado, y en el 90% de los casos descentralizado porque necesitas un agente local que primero identifique que es lo que es más necesario (...) mayormente son los municipios”</p>
6	A	<p>“Más allá de que el modelo típico de PTC fue siempre promovido por el BM y el BID, no fue un factor incidente en ninguno de los tres”</p> <p>“la desconcentración responde más a la Argentina de ese momento”</p>	“No había un organismo que pudiera encarar un plan centralizado”
7	A	“A los organismos internacionales les preocupaba el clientelismo que se podía generar. Entonces, la focalización tenía que tener algún tipo de condicionalidad a cambio.”	

T2.1: Descentralización del Plan Jefes y Jefas de Hogar

E	C	TIPO DE PROGRAMA	EFICIENCIA	CONTEXTO
---	---	------------------	------------	----------

3	F/A	“la naturaleza del programa es diferente: es una transferencia de generación de empleo”	-	“la idea era ampliar el Plan Trabajar, pero la crisis lo pasaba por arriba” “se quería ampliar el derecho a la Inclusión Social asegurando ingresos en los hogares que no tenían”
4	F	“es necesario para este tipo de programas” “sería muy dificultoso que una agencia desde el nivel central pueda tener la implementación de un proyecto tan micro en Tierra del Fuego”	-	“en este momento se estaba preparando una tercera fase de financiación del PT, pero dado el contexto no era apropiado este tipo de política. Se combinaron dos tipos de programas diferentes: era una transferencia de ingresos pero con condicionalidades” “había una tendencia regional del PTCI”
5	F	“Hay otro tipo de políticas donde vos necesariamente necesitas a actores locales. No puedes tener una política centralizada, si el concepto pero no la política, si la temática es transversal. Necesitas a implementación en forma descentralizada.” “La centralización o la descentralización de una política depende del tipo de política.”	“Descentralizar la implementación es más eficiente totalmente, en el sentido de una unidad conceptual, y de una unidad de gestión y participación en el campo de organismos locales: municipios, escuelas, etc... es una combinación inteligente, razonable que permita llegar a la población pero mantener un control estricto sobre lo que se está haciendo”	-
6	A	“no creo que el modelo de intervención que se eligió haya estado determinado por la escala que haya tenido el programa” “no creo que haya habido tanta estrategia detrás”	Estuvieron muy intermediados en su implementación por distintos tipos de actores, lo cual tiene consideraciones muy importantes en términos de clientelismo y también en términos de eficiencia de la implementación, en el buen sentido, no en el sentido noventista sino en el sentido más de eficacia, de resultados”	“interés prioritario en llegar a los actores locales y de involucrar a los actores locales fundamentalmente intendentes y movimientos sociales basados en el territorio” “sobre todo en el Jefes. Después de la Crisis, había mucha movilización y eso creo que fue una forma de involucrar a estos actores de movimientos sociales pero también a los actores más políticos en la política y en la gestión de la política”
7	A	“Hay una forma distinta de hacer política en los 90’s que en los 2000. Políticamente el objetivo de los programas tipo plan trabajar y después Jefas y Jefes era más una estrategia de safety nets.” “ahí [PJJHD] habías eliminado algo porque el monto del programa era más grande, entonces tenías cierto control político local del	-	“violencia social, protestas en la calle, entonces el gobierno de Duhalde, de la mano de Camaño deciden una estrategia más decidida de pedir financiamiento al BM” “Duhalde hace un llamamiento a la Universalización del programa (...) el acceso al programa se universaliza, dejando menos control político”

		programa”	
--	--	-----------	--

T2.2 Desconcentración Jefes y Jefas de Hogar

E	C	PARTICIPACION ORGANISMOS INTERNACIONALES	ORGANISMOS FUERTES INSTITUCIONALMENTE	INTERESES POLÍTICOS
2	F	“Hubo un cambio. Un incentivo al autofinanciamiento. Se financiaron con la retención del 21% al agro”	“el Ministerio de Trabajo estaba estructurado, pero quizás acostumbrado a trabajar desconcentradamente”	
3	F/A	“Se buscó no depender de la financiación extranjera con el impuesto al sector agropecuario, que a partir de la convertibilidad generaba ganancias muy altas, pero no se creo que tenga relación”	<p>“la tarea se delega a los municipios, pero la coordina el MT. El nivel local es el único que puede promover el trabajo de emergencia”</p> <p>“Necesitás agentes locales que conozcan el terreno. No hay otra agencia que pueda hacer lo que hizo ANSES, ni los sistemas, ni el know-how”</p>	
4	F	“no tiene relación. (...) el banco no preguntó si iba a ser centralizado, descentralizado ni como iba a ser. tiene que ver más con un diseño de la política”	<p>“el MT siempre supo que solo no podía. Que tenía que integrar a los locales. La dinámica es local”</p> <p>“el concepto de este tipos de programas, por lo general, tiene que ser si o si como mínimo descentralizado, y en el 90% de los casos descentralizado porque necesitas un agente local que primero identifique que es lo que es más necesario (...) mayormente son los municipios”</p>	“de alguna manera la idea también surge de la Mesa de Diálogo. Estos actores distintos al estado querían tener un rol durante la crisis, en el programa”

6	A	“Más allá de que el modelo típico de PTC fue siempre promovido por el BM y el BID, no fue un factor incidente en ninguno de los tres” “la desconcentración responde más a la Argentina de ese momento”	“No había un organismo que pudiera encarar un plan centralizado” “mismo como opera el ministerio es de una forma más desconcentrada, comparado con ANSES” “en el Jefes fue mientras era un caos total, mientras (...)operaba bajo las estructuras de Trabajo, que es mucho más esquematizado menos politizado, mas técnico que Desarrollo Social que es mucho más permeable a los vaivenes políticos”	“interés prioritario en llegar a los actores locales y de involucrar a los actores locales fundamentalmente intendentes y movimientos sociales basados en el territorio, incluirlos en la gestión y darles un espacio”
7	A	“A los organismos internacionales les preocupaba el clientelismo que se podía generar. Entonces, la focalización tenía que tener algún tipo de condicionalidad a cambio”	“el cambio que hizo De la Rúa en el MT desestructuró al Ministerio pero había gente del BM que sabía de estos programas”	“ahí había todo una cosa informacional, quienes se van a meter, aquellos que tienen información de cómo hacerlo, quienes le dan la información bueno básicamente los jefes territoriales , las organizaciones sociales y demás”

T3.1 Descentralización del Programa Familias

E	C	TIPO DE PROGRAMA	EFICIENCIA	INTERESES POLÍTICOS
1	F	“la operatoria fue diseñada así porque nos parecía que era la más apropiada para ese momento donde había una institucionalidad más fuerte del Estado a nivel nacional, provincial y municipal ““necesitas descentralizar para poder atender los problemas de las personas más vulnerables”	“es un tema de organización de la tarea. De poder hacer con pocos recursos, mucho y que sea un traje a medida de cada localidad lo que hagamos como plan de actividades.”	-
4	F	“es necesario para este tipo de programas” “sería muy dificultoso que una agencia desde el nivel central pueda tener la implementación de un proyecto tan micro en Tierra del Fuego”	-	“Lo que pasa con estos (PT PJJHD) programas es que si vos hablabas con los beneficiarios, creían que la plata se las daba el intendente de la localidad. Era muy difícil que lo asociaran con una nacional.”

6	A	<p>“no creo que haya sido un factor incidente, por ahí fue una fuerza más en juego, pero creo que responde más a otras cosas”</p> <p>“De mantener ese dialogo con los actores locales y seguir con el esquema de implementación, que se había planteado así. Eso se refleja bastante con el componente II de desarrollo comunitario.”</p>	-	<p>“en el Familias no se si responde tanto a una necesidad política como lo hizo el Jefes de bajar los ánimos, sino más a la filosofía que ya era idiosincrática del Ministerio.”</p>

T3.2 Desconcentración del Programa Familias

ENTREVISTADO	C	PARTICIPACION ORGANISMOS INTERNACIONALES	ORGANISMOS FUERTES INSTITUCIONALMENTE	INTERESES POLÍTICOS
Virginia Tedeschi	F	<p>“vos sabes que cuando hay financiamiento internacional, muchas veces hay muchas restricciones” “siempre es mas focalización y firma consultora y con variables consultoras. Depende de ese ámbito de negociación que se abre”</p>	<p>“lo que concursaban no era solamente su capacidad de gestión (hablando de las ONG) su capacidad de manejo de fondos, sino también su conocimiento de terreno”</p>	-
Marcela Salvador	F	<p>“no tiene relación. (...) el banco no preguntó si iba a ser centralizado, descentralizado, desconcentrado, ni cómo iba a ser. tiene que ver más con un diseño de la política”</p>	<p>“el concepto de este tipos de programas, por lo general, tiene que ser si o si como mínimo desconcentrado, y en el 90% de los casos descentralizado porque necesitas un agente local que primero identifique que es lo que es más necesario (...) mayormente son los municipios”</p>	-

Gala Diaz Langou	A	<p>“Más allá de que el modelo típico de PTC fue siempre promovido por el BM y el BID, no fue un factor incidente en ninguno de los tres” “con el desendeudamiento era difícil aceptar.” “necesidad del familias no fue necesario, quizás hace más fácil la implementación a esa escala, pero no creo que haya sido necesario”</p>	<p>“No había un organismo que pudiera encarar un plan centralizado” “ahí tenes la diferencia entre el familias y el Jefes: en el Jefes fue mientras era un caos total, mientras estuvo en Trabajo operaba bajo las estructuras de Trabajo, que es mucho más esquematizado menos politizado, mas técnico que desarrollo social que es mucho más permeable a los vaivenes políticos”</p>	<p>El espíritu de trabajar a nivel comunitario los lazos, que responde a la filosofía de trabajo que tiene Alicia de trabajar más en el caso por caso local; creer que las problemáticas sociales no se pueden generalizar y que es necesario un acompañamiento bien específico para las problemáticas</p>
------------------	---	---	--	--

T. 4.1: Centralización de la AUH

E	C	TIPO DE PROGRAMA	INTERESES POLÍTICOS
1	F	<p>“me parece que es otro tipo de programa, en primer lugar en Cobertura. Todo aquel que cumpliera con tales y cuales requisitos puede entrar en el programa.”</p>	-
2	F	-	<p>“hay otro factor que es conjuntural. El gobierno había perdido las elecciones y necesitaba de nuevo apoyo popular”</p>
3	F/A	<p>“un programa de esta iniciativa tiene que ser central. Una política que asegura derechos necesita ser nacional”</p>	<p>“la derrota electoral del 2009 genera un cambio muy radical. Hay una necesidad de reconquistar a la ciudadanía”</p>
4	F	<p>“las características del diseño de la política permiten la centralización”</p>	<p>“el diseño es absolutamente funcional a lo que políticamente quiere el gobierno, que es que se identifique esta ayuda con una política pública nacional sin ningún otro tipo de intermediario”</p>
5	F	<p>“para transferencias monetarias: centralización, siempre y cuando vos tengas un organismo como este [ANSES]” “Llega a toda Argentina. La centralización tiene que ver con la magnitud del programa”</p>	-

		“las provincias no tienen la capacidad para hacerlo”	
6	A	-	“Fue una señal fuerte para el resto de los actores políticos y para las provincias sobre todo” “fue más que nada una demostración de poder. Demostró gran capacidad de gestión y poder político y fiscal”
7	A	“La asignación universal es otro tipo de administración de la asistencia pública, (...)no hay condicionalidad por el empleo y demás, la condicionalidad pasa por matriculación, sanidad y demás y hay muchos menos condicionantes para la inscripción del programa, entonces si vos satisfacés ciertos criterios si, sociodemográficos digámoslo así vos simplemente llenas un formulario online y el dinero llega a vos, entonces vos no tenes ningún tipo de intermediación político “la magnitud del programa es muy grande. Es el 1.5 del PBI.”	“el programa no tiene ningún tipo de retorno electoral para el gobierno.”
8	A	“necesidad de contundencia. Como el objetivo es distinto, la lógica tiene que ser distinta. La magnitud del programa hace que sea más centralizada”	“Néstor perdiendo hizo que se necesitara un programa que resolviera el tema de los intermediarios, entonces deciden centralizar y hacer un salto cualitativo, un programa más grande”

Universidad de
San Andrés

T. 4.2. Concentración AUH

E	C	FINANCIACIÓN	ORGANISMOS FUERTES INSTITUCIONALMENTE	INTERESES POLÍTICOS
1	F	“tener fondos disponibles lo permitió, pero esos fondos también estaban. Podrían haber estado antes... me parece que fue una decisión política, interesante, en un buen momento, fue una señal, fue en un contexto, en un año difícil”	“Entonces digamos que se podría haber hecho desde Desarrollo. Me parece que fue una cuestión más política de dos visiones. Me parece que tuvo que ver con decisión y liderazgo político de intereses y de competencias de quien se ocupa de cada cosa”	“había una fase del gobierno que quería ir en este camino” “tuvo que ver con liderazgo y competencia de ver quien se ocupa de cada cosa” “fue una señal en un contexto, en un año difícil. Es una decisión”
2	F	“decisión política de desendeudamiento y	-	-

		financiación con recursos propios” “había una reorganización de las partidas presupuestarias, entonces tenían los recursos para hacerlo, gracias a las AFJP” “Al haber más empleo había una mejora en las recaudaciones”		
3	F/A		“No hay otra agencia que pueda hacer lo que hizo ANSES, ni en capacidades, ni en sistemas ni en <i>know-how</i> ”	
4	F	“ANSES tiene la capacidad para eso y mucho mas, y los recursos, todos los recursos”	“hay un organismo como es la ANSES que tiene toda la capacidad para hacerlo sin tener que preguntarle a nadie. Tiene identificada a todas las personas que permite con una base de datos saber quien es todo el mundo. Había un trabajo previo, del Familias, Jefes, Seguro, Trabajar.”	“tiene que ver con una impronta del gobierno de tener todo en una sola mano” “Creo que el diseño del programa incide, pero en cuanto a la centralización y concentración, creo que hay mas decisiones desde el punto de vista político de concentrar, tener toda la autoridad sobre eso, y eso se lo deben a la nación, y no a la provincia o al municipio. [Respecto a los planes anteriores]la nación aparece totalmente desdibujada, y eso es algo que no quieren que suceda con la AUH”
5	F	“la centralización tiene que ver con el financiamiento. Lo financia el gobierno nacional, lo implementa el gobierno nacional, tiene la capacidad para implementarlo, tiene el <i>expertise</i> .”	“ANSES es el organismo que tiene la mayor capacidad institucional de implementar de un día para otro una determinada política”	“Hubo decisión política de implementarla” “vos fijate que todo el mundo se pelea para saber quién es el actor intelectual de la idea, lo dice la oposición” “no importa quien tuvo la idea, lo que importa es quien la llevo adelante”
6	A	“no se necesitaba financiamiento bajo ningún aspecto(...) y se venía bastante fuerte con el discurso del desendeudamiento, de la	“lo primero creo que surge del espíritu mas universalista; después cuando se plantea una política como la Asignación necesariamente necesitaban una institución con capacidad operativa que solo podía ser	“interés político de tomar la bandera y hacerlo propio, antes de dejar que sea una victoria de la oposición, pero creo que eso se hubiese dado independientemente del

		independencia. Creo que necesitaban que sea una política de alta visibilidad y por lo general las políticas que han tenido financiamiento externo no le han dado visibilidad”	ANSES. Ahí se refuerza el interés en que sea centralizada.”	resultado de las elecciones”
7	A	“Cortás con el chorro de financiamiento externo porque no lo necesitás ““son fondos del tesoro nacional, de libre disponibilidad”	“es importante que el organismo de gestión sea la ANSES porque te permite lo que no tenían los programas anteriores: antes no tenias control por parte del Estado” “ANSES es diferente, porque si tiene agencias. Tenes verticalidad en la gestión.”	“lo hace por decreto para ser el “dueño” del programa; si vos lo llevás al Congreso, hubiera habido discusiones, apoyo más amplio. Entonces el gobierno, al mandarlo por decreto se convierte el padre de la criatura”
8	A	-	“hay también razones burocráticas. ANSES cuenta con una infraestructura que le da capacidad de procesar información a nivel nacional - informatización brutal. Formulación de la historia previa- y una red instalada a nivel nacional; mucha presencia territorial”	“hay también un tema de apropiación del tema para generar un impacto. No se abrió juego a la discusión ni a la negociación con la oposición”