



## **Maestría en Administración y Políticas Públicas**

**Tesis de Maestría**

**Promoción 2013**

Ejecución centralizada o descentralizada para políticas sociales de transferencia condicionada y su relación con el clientelismo.

**Mariana Altube - N° de legajo: 32.451.244**

**Buenos Aires, Julio 2019**

**Director: Marcelo Leiras**

**Resumen:**

Este trabajo, busca determinar si existe una relación entre el tipo de ejecución de una política social y el clientelismo a partir de la comparación de dos políticas de transferencia condicionada, una con ejecución centralizada y otra descentralizada.

Sostengo que cuando una política de transferencia directa condicionada es ejecutada por un ente nacional-centralizado, es menos probable que funcionen redes clientelares que cuando la ejecución es descentralizada. En este último caso es más factible que operen intermediarios que manipulan los recursos en beneficio propio.

La comparación será llevada a cabo entre dos políticas de transferencia directa, una de ejecución municipal denominada Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) y otra de ejecución nacional, llamada Asignación Universal Por Hijo (AUH).

**Palabras clave:**

Centralización, descentralización, ejecución, política de transferencia condicionada, clientelismo.

## Agradecimientos

En el año 2013 inicié un camino en la Universidad de San Andrés proponiéndome transitar una maestría que me diera las herramientas necesaria para poder elaborar, discutir, mejorar y repensar políticas públicas desde diferentes perspectivas. Fueron dos años intensos, sacrificados y de gran resultado profesional y personal.

Agradezco a mis **Reinas Mapp**, Caro, Jime, Marian, Barbie e Ile, a quienes celebró y agradezco haber conocido. Íntegras, grandes profesionales y mujeres, pero sobre todo, buenas personas. Me ayudaron a hacer de este camino algo mucho más divertido y de quienes aprendo todos los días algo nuevo.

A mi **Familia**, mama, papá, Jime y Ezi, quienes siempre me apoyan y acompañan en cada decisión que tomo. El resultado de la persona que soy tiene mucho que ver con ustedes y con los valores que siendo la más chica, todos me pudieron enseñar e inculcar desde el ejemplo.

A **Javi**, por las traspas de tesis esperándome siempre despierto para asegurarse de que nada me haga falta, dándome siempre un consejo y el impulso necesario para seguir. Sos y vas a ser siempre, mi pilar fundamental.

A mis **Amigas** de toda la vida por impulsarme siempre a ir por más y motivándome en cada paso de crecimiento.

Por último, a mi gran tutor, **Marcelo**, quien me guió de manera clara y precisa durante todo el proceso. Quien tenía siempre una respuesta clara y puntual a cada duda o inquietud planteada. Aquel que confió en mí y se propuso acompañarme en este camino sabiendo que lo lograríamos en conjunto. Gracias por tu generosidad y exigencia.

Gracias a todos.

<b>Introducción</b>	<b>4</b>
Problema de investigación. ¿Qué tipo de ejecución es deseable para las políticas de transferencia condicionada: centralizada o descentralizada?	4
Clientelismo	4
¿Ejecución Centralizada o Descentralizada?	6
Centralización	8
Descentralización	10
Relevancia del problema.	12
<b>Desarrollo</b>	<b>15</b>
Plan Jefes y Jefas de Hogar	15
Asignación Universal por Hijo	21
Transparencia	28
<b>Midiendo el Clientelismo</b>	<b>32</b>
Indicadores	33
Cantidad de Intermediarios	34
Tipo de Manejo en la Transferencia	37
Trabajos etnográficos	38
Casos Internacionales	41
México: Pronasol - Progresá/Oportunidades/Prospera	41
Brasil: Bolsa Escola-Bolsa Família	44
Ecuador: Bono Solidario / Bono de Desarrollo Social	46
<b>Comentarios Finales</b>	<b>49</b>
<b>Anexo I</b>	<b>54</b>
<b>Anexo II</b>	<b>54</b>
<b>Bibliografía</b>	<b>55</b>

## Introducción

Problema de investigación. ¿Qué tipo de ejecución es deseable para las políticas de transferencia condicionada: centralizada o descentralizada?

“Uno de los objetivos primordiales del gasto social es mejorar las condiciones de vida de la gente”<sup>1</sup>. Cuando hablamos de políticas de transferencias condicionada tal como la describen Soldano y Andrenacci<sup>2</sup>, nos referimos a aquellas políticas en las que el beneficiario recibe una retribución económica a cambio de una contraprestación. Por este tipo de retribución, es importante que estas políticas de transferencia directa se puedan monitorear y controlar para evitar desvíos de fondos públicos y prácticas clientelares. La principal hipótesis de este trabajo sostiene que a mayor grado de centralización en la ejecución de una política pública, menor es su vulnerabilidad y en consecuencia disminuye la posibilidad de creación de redes clientelares. En el caso de ejecuciones descentralizadas, por la aparición de mayor cantidad de intermediarios, los mecanismos de control por sobre esta arbitrariedad suelen ser más laxos facilitando la formación de redes clientelares y volviendo el programa más vulnerable.

### Clientelismo

Muchas definiciones coinciden en definir el clientelismo como “el intercambio de favores por apoyo político” y en destacar “la desigualdad de poder en la relación establecida”

---

<sup>1</sup> Bertranou, E. & Bonari, D.. (2003). *El gasto público y social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas*. Buenos Aires: Fundación Arcor. p.19

<sup>2</sup> Soldano, D. y L. Andrenacci. (2006). *Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino*. En Problemas de la política social en la Argentina contemporánea. L. Andrenacci (coordinador). Buenos Aires, Prometeo.

<sup>3</sup>. Aquí tomaremos como punto de partida lo expuesto por Gherghina y Volintiru, quienes sostienen que el clientelismo es una categoría bi-dimensional<sup>4</sup>. Postulan que, por un lado, existe el clientelismo horizontal y por el otro el vertical. El horizontal responde al intercambio entre el sector privado y los partidos políticos por beneficios en las contrataciones públicas o el acceso a financiamiento privado; por el otro, el clientelismo vertical, en donde el intercambio se da entre partidos políticos y el electorado a través del cual este último ofrece su voto a cambio de bienes o servicios que recibe a través de los agentes de los distintos partidos políticos. Tal como describe el siguiente diagrama de relación vertical clientelar de elaboración propia:



En este trabajo al hablar de clientelismo me referiré al clientelismo vertical y tomaremos la definición de clientelismo de Robert Gay, quien sostiene que esta práctica es una “...distribución de recursos (o promesa de) por empleados estatales o candidatos políticos a cambio de apoyo político, principalmente - pero no exclusivamente - en forma de voto”<sup>5</sup>.

<sup>3</sup> Cerdas Albertazi, J.M.. (2014). *El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos*. Anuario de estudios centroamericanos. Universidad de Costa Rica. pp. 325.

<sup>4</sup> Gherghina, S. & Volintiru, C. (2017) *A new model of clientelism: political parties, public resources, and private contributors*. European Political Science Review, 9 (1). pp. 115-137. ISSN 1755-7739.

<sup>5</sup>R, Gay. (1990). *Community organization and clientelist politics in contemporary Brazil: a case study from suburgan Rio de Janeiro*. International Journal of Urban and International Research

## ¿Ejecución Centralizada o Descentralizada?

Sostengo que el grado de centralización en la implementación y ejecución de políticas de transferencia condicionada influye sobre la probabilidad de establecer intercambios clientelares en la medida en que facilite o dificulte la aparición de intermediarios.

Una ejecución centralizada significa la eliminación de intermediarios con posibilidad de ejercer discrecionalidad en algún momento de la ejecución del plan. En otras palabras, en una política de tipo centralizada existen protocolos claros de inscripción, adjudicación y asignación que no dan lugar a desvíos del agente ejecutor. Siguiendo en esta línea, Pablo Villatoro en un trabajo para la CEPAL sostiene que "...en Brasil la existencia de programas autónomos y fuertemente descentralizados produjo ineficiencias y duplicaciones, y por ello se optó por la unificación de los dispositivos de transferencias"<sup>6</sup>. Como sigue más adelante, en México por ejemplo, se optó por mecanismos centralizados "...por la necesidad de "blindar" políticamente al programa y evitar el clientelismo"<sup>7</sup>.

Sin embargo, la descentralización de este tipo de políticas a niveles locales favorece una gestión más eficaz y eficiente de recursos de acuerdo a las necesidades de cada población. Entendemos por eficaz la capacidad de lograr un efecto deseado y eficiente a lograr ese efecto en el menor tiempo posible utilizando la menor cantidad de recursos disponibles. "Cuando la descentralización llega efectivamente al nivel municipal (un proceso aún incipiente en nuestro país), la formulación de las políticas públicas se acerca a la comunidad, se facilita la identificación de necesidades de grupos sociales y se fortalecen los

---

<sup>6</sup> Villatoro, P. (2007) Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Documento de la CEPAL para el seminario internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas" CEPAL. Pp.40

<sup>7</sup> Villatoro, P. (2007) Las transferencias condicionadas en América Latina: Luces y Sombras. Documento de la CEPAL para el seminario internacional "Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas" CEPAL. Pp.19

lazos entre vecinos y funcionarios”<sup>8</sup>. Siguiendo con esta línea los autores argumentan que “Si las políticas públicas se ajustan más a las necesidades de una localidad, aumenta la eficiencia y eficacia de los programas implementados”<sup>9</sup>. Tal como sostiene Aoranoff, “...la descentralización se emprende por muchas razones: puede ser una demanda política de políticas localizadas para disponer de mayor autonomía, para permitir y/o albergar diversas políticas, para conseguir una mayor eficacia en la planificación y administración, para agrupar demandas en una base más eficiente, económicamente hablando, para fortalecer la responsabilidad política, o también para proporcionar terrenos de formación o laboratorios de democracia”<sup>10</sup>. El fortalecimiento de la responsabilidad política viene dada por la cercanía del agente, un rasgo fundamental que empodera a los ciudadanos en el reclamo de un adecuado desempeño a lo largo de toda la implementación de la política pública dificultando de esta manera un manejo discrecional de recursos. “Finalmente, la descentralización debería, a través de la gestión compartida de las responsabilidades, aumentar la participación ciudadana y, por lo tanto, impulsar la democratización”<sup>11</sup>. En otras palabras, según esta visión la relación cercana entre el agente y el beneficiario, propia de ejecuciones descentralizadas, empodera al beneficiario limitando acciones discrecionales que bajan el nivel de clientelismo.

Entender, comparar y finalmente recomendar un modo de ejecución de una política pública de transferencia directa es fundamental para el mejor funcionamiento del Estado y el uso eficiente de sus recursos y ese intentará ser el aporte de este trabajo de investigación.

---

<sup>8</sup> Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF. Pp. 20

<sup>9</sup> *Ibidem*.

<sup>10</sup> Aoranoff, R. (1997) La nueva administración pública. Capítulo: Las relaciones y la gestión intergubernamentales. Pp. 142-143.

<sup>11</sup> Di Gropello, E. & Cominetti, R. (1998) La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Pp 19.

## Centralización

La ejecución centralizada elimina intermediarios y propone una provisión directa entre el Estado Nacional y el beneficiario descartando etapas de posible discrecionalidad del ejecutor local de la política. Tal como analizan Christian Gruenberg y Victoria Pereyra Iraola en su informe de CIPPEC sobre clientelismo<sup>12</sup>, "...es necesario evaluar críticamente el rol de los intermediarios políticos en la gestión de los programas sociales, diseñando estrategias de transparencia y control que tengan en cuenta los problemas particulares de cada etapa en la gestión de programas sociales para evitar reproducir y fortalecer las prácticas clientelares a través de soluciones simplistas a problemas complejos"<sup>13</sup>. La ejecución centralizada evita posibles instancias de clientelismo asociadas a intermediarios o "brokers" que ejecutan la implementación de los programas bajo una lógica descentralizada: "el clientelismo se hace presente cuando la principal forma de acceso a los planes y programas estatales se da a través de un agente no oficial, afiliado a un partido político, que es quien obtiene los beneficios en cuestión para un grupo de clientes"<sup>14</sup>. La lógica de la centralización se basa en concentrar en el nivel de gobierno nacional la gestión y administración de la política. Desde allí se entiende al funcionamiento como una dinámica "top-down" en donde los niveles de gobiernos subnacionales tienen poca influencia y relevancia puesto que las decisiones se toman y desarrollan en la cúpula del gobierno nacional, de arriba hacia abajo.

Desde esta perspectiva, Wendy Hunter<sup>15</sup> sostiene que tanto el Plan Bolsa Familia como el Beneficio de Prestación Continuada en Brasil, fueron programas exitosos puesto que

---

<sup>12</sup> Gruenberg, C. & Pereyra Iraola, V. (2009). *El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza*. Documento de políticas públicas, análisis n°60. CIPPEC. pp 9.

<sup>13</sup> *Ibidem*.

<sup>14</sup> Galiani, S. (2006). *Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento*. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.

<sup>15</sup> Hunter, W. (2014). *Making citizens: Brazilian Social Policy from Getúlio to Lula*. Journal of politics in Latin America. pp 30.

no había lugar para el desarrollo de redes patronales. Bolsa Familia estaba a cargo del Ministerio de Desarrollo Social, que, tal como dice la autora, buscaba recordar que “...si tu familia reúne los requisitos de elegibilidad el programa, recibir el beneficio es un derecho, no un favor de nadie”<sup>16</sup>. Argumenta que es fundamental transmitirle de manera exitosa a los beneficiarios del programa la naturaleza apolítica del beneficio, para que puedan comprender que es un derecho dicha provisión. Como sostienen Gasparini y Cruces “Si el beneficiario percibe que la ayuda es un derecho al que tiene acceso mediante reglas transparentes, no se ve necesitado de acudir a un agente u organización política para participar. La herramienta extrema contra el clientelismo es la universalidad”<sup>17</sup>.

En los programas de transferencia condicionada de ejecución central, el organismo ejecutor deberá asegurarse una comunicación efectiva a los beneficiarios no sólo para que entiendan que es un derecho sino también para que cuenten con las herramientas necesarias para ejercerlo de una manera adecuada. Por ejemplo, la incorporación de pagos a través de tarjetas sería ineficiente de no estar acompañado con la capacitación correspondiente para un uso correcto. En otras palabras, los beneficiarios que no sepan utilizar estos medios de pago podrían recaer en intermediarios para el cobro del beneficio.

Otro control importante son los sistemas de registro para la inscripción del beneficiario en bases de datos nacionales con documentación oficial y legítima. “La transparencia y la fiabilidad de las bases de datos de beneficiarios son fundamentales para garantizar la credibilidad de las intervenciones y mantenerlas al margen de fenómenos como el clientelismo y la corrupción”<sup>18</sup>. Resulta entonces trascendente, que la base de datos sobre la

---

<sup>16</sup> Hunter, W. (2014). *Making citizens: Brazilian Social Policy from Getúlio to Lula*. Journal of politics in Latin America. pp 30.

<sup>17</sup> Gasparini, L & Cruces, G. (2010) “Las asignaciones universales por hijo en Argentina: impacto, discusión y alternativas”. *Económica*, La Plata, Vol. LVI, Enero-Diciembre 2010. Pp. 127.

<sup>18</sup> Villatoro, P. (2007) *Las transferencias condicionadas en America Latina: Luces y Sombras*. Documento de la CEPAL para el seminario internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas” CEPAL. Pp.16.

cual se sostiene el programa sea fiable, auditable y transparente porque de lo contrario la fortaleza propuesta desde la centralización se vería altamente cuestionada. Esto incluye tanto la construcción de la base de datos, su actualización, mantenimiento y uso diario por parte de los agentes, como también la fiabilidad de los sistemas informáticos utilizados. De esta manera la transparencia mejora la gestión, puesto que al estar inscripto y cumpliendo con las condiciones requeridas el beneficio se recibe independientemente de la afinidad o no con el funcionario. También aumenta los derechos civiles percibidos al contar con documentos de identidad nacional a través de los cuales como ciudadanos se accede a diferentes derechos de salud, educación, etcétera. Sin embargo, Villatoro remarca también que la alimentación de estas bases de datos puede generar un problema para las políticas gestionadas de manera centralizada dado que se destina mucho tiempo a la carga de datos limitando el tiempo disponible para otras acciones importantes tales como la coordinación con las distintas entidades sectoriales. Esta descoordinación podría derivar por ejemplo, en la incorrecta selección de beneficiarios o en la falta de comunicación sobre actualización o rasgos propios del programa. Aquí podría abrirse la posibilidad para la aparición de un intermediario dispuesto a solucionar este problema.

### Descentralización

Por otro lado, están quienes ven en la centralización un manejo poco eficiente dado que la ejecución centralizada presenta una gran distancia con el beneficiario y su realidad. "La mayor flexibilidad de la gestión y el mayor acceso a información sobre las preferencias y necesidades de la población a nivel local refuerzan los argumentos en favor de la eficiencia

de la prestación descentralizada de servicios”<sup>19</sup>. De esto se desprende que las necesidades de cada población se manejan de mejor manera en los niveles locales de gobierno tal como sostiene Wallace E. Oates, en su ensayo sobre federalismo fiscal, argumentando que “...gobiernos estatales y locales, al estar más cerca de la gente, tendrán mejor capacidad de respuesta a las preferencias particulares de sus electores y podrán encontrar nuevas y mejores formas de proveer esos servicios”<sup>20</sup>. Estas “mejores formas” tienen que ver con promover el acercamiento entre el agente y el beneficiario, lo cual, entre otras cosas, incrementa así la participación de este último en todos los procesos decisivos de su localidad y aumentando su poder de control sobre las gestiones evitando de esta manera cualquier comportamiento irregular que pudiera suceder. Tal como Shah sostiene “...el empoderamiento de los ciudadanos es la clave para mejorar la rendición de cuentas y reducir las oportunidades de corrupción”<sup>21</sup>. Siguiendo en esta línea, de acuerdo al Reporte del Desarrollo del Mundo del 2004 del Banco Mundial, “...los clientes al ser el punto de entrega del servicio pueden monitorear de manera efectiva a los agentes”<sup>22</sup>.

Otros autores como Eaton, Kaiser y Smoke sostienen que si bien la descentralización supone una entrega más eficiente, un avance en la democracia, promueve el desarrollo económico y reduce la pobreza, no descartan como consecuencia no deseada producto de la cercanía del agente y el receptor del beneficio, el fenómeno clientelar. “Descentralizar también puede conducir a la reconstrucción del clientelismo a nivel local, otorgando a los funcionarios subnacionales mayores recursos para construir sus propias redes clientelares y

---

<sup>19</sup> Di Gropello, E. & Cominetti, R. (1998) La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana. Pp 9.

<sup>20</sup> Wallace, E.O. (1999). *An essay on fiscal federalism*. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3.

<sup>21</sup> Shah, Anwar (2006). *Corruption and Decentralized Public Governance*. World Bank Policy Research Working Paper 3824.

<sup>22</sup> World Bank (2004). *World Development Report. Making services work for poor people*. Pp. 9.

así desplazar a su patrón nacional<sup>23</sup>. En otras palabras, si bien reconocen que la descentralización puede dar lugar a la distribución clientelar, entienden que ese resultado no es inexorable: la descentralización también puede estimular la vigilancia de las comunidades sobre la distribución de bienes y ofrecer un canal para que el resultado de esa vigilancia se exprese.

El análisis será llevado adelante a través de una descripción detallada de cuatro aspectos de los programas, luego un análisis de transparencia, un relevamiento cuantitativo y por último, el apoyo en evidencia etnográfica para corroborar o no mi hipótesis de que a mayor centralización en la ejecución de políticas de transferencia condicionada menor es la aparición de redes clientelares al eliminarse los intermediarios propios de ejecuciones descentralizadas quienes atentan contra la vulnerabilidad del programa.

Relevancia del problema.

La década del noventa fue el momento inicial en la implementación de políticas sociales de transferencia condicionada en toda la región. Tanto México, con su programa Pronasol y luego Oportunidades, como Brasil con Bolsa Familia o Ecuador con el Bono de Desarrollo Humano, establecieron un rumbo claro y evidente en el abordaje de la pobreza por parte del Estado. “Los programas de transferencias de ingreso (..) son programas que transfieren dinero mensualmente a familias con el objeto de aliviar pobreza y/o reducir desigualdades de ingresos”<sup>24</sup>. En Argentina durante la presidencia de Carlos Menem

<sup>23</sup> Eaton, K. K. Kaiser y P. Smoke. (2012). The political economy of decentralization Reforms: Implications for aid effectiveness. Washington: Banco Mundial. pp. 24.

<sup>24</sup> Gasparini, L & Cruces, G. (2010) “Las asignaciones universales por hijo en Argentina: impacto, discusión y alternativas” . Económica, La Plata, Vol. LVI, Enero-Diciembre 2010. Pp.109.

comprendida desde 1989 hasta el año 1999, gran parte de la población que se encontraba activa y participando de los mercados y la economía, perdió sus trabajos<sup>25</sup>. A partir del año 1991, comienza un aumento sostenido del porcentaje de asalariados no registrados pasando de 29.9% a un 39.6%<sup>26</sup> para el 2002. Adicionalmente, y a modo de ejemplo, la pobreza en el Gran Buenos Aires "...en 1974 era inferior al 5% de los hogares, en 1980 fue cercana a 6%, en 1986 superaba el 9%, en 1990 llegó a abarcar el 25% de los hogares, para descender luego por debajo de 15% en 1994 y volver a trepar hasta 21% en el año 2000"<sup>27</sup>.

"En contextos sociales con altos índices de pobreza e indigencia las prácticas clientelares funcionan como verdaderas redes de resolución de problemas de supervivencia material a través de la mediación política personalizada en el acceso a recursos públicos en general, y a los programas sociales en particular"<sup>28</sup>. La relevancia del tema en cuestión y la necesidad de evaluar el tipo de ejecución deseada es importante dado que el Estado decide intervenir con políticas de transferencia condicionada para paliar la pobreza y en donde el clientelismo "...está presente en situaciones donde se debe decidir quien puede acceder a una ayuda social y quien no"<sup>29</sup>.

Sostengo que el nivel de centralización en la ejecución de una política de transferencia condicionada (PTC) es un factor determinante en la vulnerabilidad de la política y por ende en la potencial aparición de redes clientelares. A mayor centralidad, menor vulnerabilidad y menor posibilidad de clientelismo debido a la eliminación de intermediarios que dan lugar a

<sup>25</sup> La tasa de desempleo aumentó de un 8,6% en 1990 a un 21,5% en el 2002. La tasa de empleo no registrado creció de 25,2% al 38% en el mismo período. Fuente: Evaluación del Programa Jefes de Hogar del Ministerio de Trabajo, Empleo y Seguridad Social.

<sup>26</sup> Torrado, S. (2010), "Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social", en TORRADO, S. (dir.) El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002), Tomo I. Buenos Aires, Edhasa, p. 39.

<sup>27</sup> Altimir, O., Beccaria, L., González Rosada M., (2002), "Distribución del Ingreso en Argentina 1974-2000". Revista de la Cepal, Número 78, Buenos Aires, CEPAL.

<sup>28</sup> Gruenberg, C & Pereira Iraola, V. (2009) "El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza". Programa de transparencia. Área de fortalecimiento de las instituciones. Documento de Políticas Públicas|Análisis No 60. Pp. 2

<sup>29</sup> Gasparini, L & Cruces, G. (2010) "Las asignaciones universales por hijo en Argentina: impacto, discusión y alternativas". Económica, La Plata, Vol. LVI, Enero-Diciembre 2010. Pp.120.

prácticas discrecionales. Entendemos por clientelismo aquella relación vertical en donde funcionarios públicos a cambio de alguna acción de los beneficiarios prometen bienes o recursos.

El debate es interesante dado que no es sencillo optar por una u otra alternativa de ejecución porque ambas poseen ventajas por sobre la otra. Sin lugar a dudas la fortaleza de aquellas políticas centralizadas descansa, principalmente, en la eliminación de intermediarios. Sin embargo, son estos mismos intermediarios los que nos permiten conocer en detalle las preferencias y necesidades de los beneficiarios. Analizando dos PTC (Plan Jefes y Jefas de Hogar Desocupados (PJyJHD) de ejecución Municipal-Descentralizada, y la Asignación Universal por Hijo (AUH) de ejecución Nacional-Centralizada), a través de un estudio cuantitativo, etnográfico y de evidencia internacional, intentaremos aportar a este debate para finalizar el trabajo con una serie de recomendaciones que apuntan a fortalecer los planes sin caer en el clientelismo y a su vez conociendo en detalle cómo abordar las problemáticas actuales. El aporte de este trabajo de investigación será contribuir a la discusión acerca del impacto que tiene el tipo de ejecución de una política de transferencia condicionada en relación a la posible aparición de redes clientelares. Más precisamente el trabajo centra su análisis en las instancias en las cuales el diseño institucional presenta determinadas vulnerabilidades que podrían dar lugar a la aparición del fenómeno clientelar. Conocer en detalle estas instancias permite trabajar sobre la eficiencia de los programas y por ende en la reducción de la pobreza.

## Desarrollo

Descripto y detallado todo lo expuesto previamente, en esta segunda sección del trabajo me concentraré en describir los dos programas que he decidido comparar en los siguientes aspectos: la **inscripción** de los beneficiarios, el modo de **asignación** de la transferencia condicionada, la **contraprestación** requerida a cambio de la transferencia y los mecanismos de **control** para monitorear la implementación y el correcto funcionamiento del programa. Compararé ambos planes considerando cada uno de estos aspectos y la incidencia de clientelismo citando diferentes fuentes para poner a prueba la hipótesis planteada. La elección de estas cuatro instancias de cada uno de los planes, propone observar en detalle el funcionamiento del programa y poder relacionarlo con el tipo de ejecución, centralizada o descentralizada, y su nivel de vulnerabilidad y consecuente aparición de redes clientelares.

Plan Jefes y Jefas de Hogar

El PJyJHD tenía como objetivo paliar de forma rápida las consecuencias más graves de la crisis social y económica de 2001, proveyendo a las personas a cargo de un hogar una ayuda económica no remunerativa que les permitiera cubrir parte de sus necesidades urgentes. Según el Ministerio de Trabajo de Nación, “El Programa Jefes de Hogar comenzó a gestionarse a principios de 2002 como respuesta a la inclusión social para más de dos millones de mujeres y hombres, afectados por una crisis sin precedentes en nuestro país”<sup>30</sup>. El PJyJHD contaba con ejecución descentralizada a cargo de los municipios y sus respectivos consejos consultivos, siendo el Ministerio de Trabajo de la Nación su autoridad de aplicación.

---

<sup>30</sup> Consultado en: <http://www.trabajo.gov.ar/jefesdehogar/>

La **inscripción** para el goce del plan se realizaba de manera presencial e individual en la municipalidad asignada de acuerdo al domicilio de cada beneficiario presentando un formulario de inscripción y en donde cada oficina entregaba a cambio una Constancia de Inicio de Trámite<sup>31</sup>, sobre la que volveremos luego. Las solicitudes eran evaluadas por los Consejos Consultivos de cada localidad creados para tal fin e integrados por representantes locales empresarios, trabajadores, de organizaciones sociales, organizaciones confesionales y del propio gobierno municipal. Para ser adjudicatario del programa, el beneficiario debía cumplir los siguientes requisitos: “Ser jefes/as de Hogar con hijos hasta 18 años o discapacitados de cualquier edad, y a hogares donde la Jefa, la cónyuge/concubina o cohabitante del jefe de hogar se hallare en estado de gravidez, todos ellos desocupados y que residan en forma permanente en el país”<sup>32</sup>. Adicionalmente para poder recibir la ayuda económica el receptor debía “Asegurar la concurrencia escolar y control de salud de los hijos a cargo”<sup>33</sup>. En otras palabras, la inscripción en este programa fue presencial completando un formulario de inscripción en la entidad municipal asignada, lo que permitía un amplio margen de discrecionalidad por parte del agente al no solicitarse documentación oficial.

La resolución de la **asignación** o no del plan, determinado por la evaluación del Consejo Consultivo, era comunicada de manera personal por la Municipalidad local. En el primer caso no habría, a simple vista, ningún inconveniente. El rechazo del ingreso al programa incluía solamente una exposición de los motivos sin dar mayor información acerca de las posibles vías de reclamo para poder revertir dicha decisión<sup>34</sup>. Entendiendo que la población objetivo del plan es vulnerable, podría suponerse que los beneficiarios no contarían

---

<sup>31</sup> Pautassi, L., Rossi, J., Campos, L. (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*. Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Pp. 23. Buenos Aires.

<sup>32</sup> Decreto 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>33</sup> Decreto 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>34</sup> Pautassi, L., Rossi, J., Campos, L. (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*. Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Pp. 20. Buenos Aires.

con los recursos necesarios para iniciar los trámites legales para la revisión de sus solicitudes. De esta manera, tal como sostiene un documento del Cels: "...la falta de información determina que los postulantes a los que se les deniega el plan no utilicen las vías legales de reclamo y que, en definitiva, los tribunales de justicia no puedan revertir el manejo clientelar de los planes"<sup>35</sup>. Siguiendo en la línea del rechazo, en algunas ocasiones reportadas por la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires en su resolución 2258 del año 2003<sup>36</sup>, se observó que los beneficiarios una vez informado el rechazo no contaba con la Constancia de Inicio de Trámite dado que la misma no había sido entregada, de forma tal que no podían respaldar que habían entregado toda la documentación requerida en la municipalidad local viéndose en una posición absolutamente vulnerable. En resumen, el modo de asignación del plan era poco claro. Por un lado la adjudicación no contaba con requisitos explícitos y aquellos rechazados, no disponían con canales de reclamo para resolver su situación. En este contexto la falta de información jugó un rol central, dado que un beneficiario poco informado y vulnerable está desprotegido sujeto a prácticas discrecionales clientelistas.

El Decreto de creación del programa, 565/2002 describe el monto otorgado y luego detalla la manera en que esa asignación sería entregada "...una suma mensual de \$ 150, en forma directa e individual"<sup>37</sup>. A continuación establece como **contraprestación** fundamental la realización de tareas comunitarias diarias con dedicación de no menos de cuatro horas y no más de seis horas. Se planteó como un subsidio condicionado con contraprestación, pero en la práctica en numerosos casos se demostró que no se realizaba la contraprestación estipulada. La contraprestación exigida eran "trabajos comunitarios", categoría amplia y variable municipio a municipio, razón por la cual, el control y monitoreo, llevado adelante por los

---

<sup>35</sup> *Ibíd*em

<sup>36</sup> Pautassi, L., Rossi, J., Campos, L. (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*. Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Pp. 21. Buenos Aires.

<sup>37</sup> Decreto 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional.

consejos consultivos, era difícil de realizar y sujeto a discrecionalidades. Aquí el programa muestra una clara vulnerabilidad.

En relación al **control** del programa, contaba con varias instancias. Los consejos consultivos analizaban todas las solicitudes ingresadas y el cumplimiento de los requisitos para acceder o no al plan definiendo un listado de aspirantes aprobados. Las oficinas municipales confeccionaban el listado de beneficiarios aprobados y remitían la información a los Municipios. Los respectivos municipios enviaban esos listados de beneficiarios aprobados al Ministerio de Trabajo, quien corroboraba que el beneficiario no recibiera ningún otro plan social a través de la revisión del Registro Nacional de Beneficiarios de Planes sociales<sup>38</sup>. Este registro, estaba a cargo de ANSES quien confeccionaba, por un lado un archivo de beneficiarios aprobados y por el otro, un archivo de beneficiarios rechazados.

Dicho esto podemos suponer que, la cercanía con el consejo consultivo tenía rol decisivo en el otorgamiento o no del beneficio puesto que la decisión de acceso o no al plan dependía de su evaluación. Tal como sostiene Neffa en su trabajo "...continuaba la vigencia en el nivel local de políticas clientelares basadas en la distribución de recursos a través de punteros políticos que lograron que se dieran altas sin pasar por todo el mecanismo establecido y sin que todas las condiciones estuvieran reunidas<sup>39</sup>. Reforzando esta idea, un informe de la SIGEN registró en la Municipalidad de Empedrado, Provincia de Corrientes, 31 beneficiarios que sostuvieron que habían "...sido inscriptos por miembros de un partido político, reteniéndoles \$50 cada fecha de cobro<sup>40</sup>. La cercanía del beneficiario con el encargado de ejecutar la política tiene un rol central en este análisis y a través de algunas

---

<sup>38</sup> Pautassi, L., Rossi, J., Campos, L. (2003). *Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?*. Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Pp. 24. Buenos Aires.

<sup>39</sup> Neffa, J.C (2009). Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Clacso, Buenos Aires. Pp.299.

<sup>40</sup> Informe ejecutivo SIGEN (2003). *Informes Análítico. Red Federal de Control Público. Programa Jefes/as de Hogar*. Febrero.

entrevistas recolectadas en otros trabajos, se detectó la presencia de redes clientelares: “cuando el plan estuvo manipulado por la cercanía de partidos políticos o punteros barriales, las beneficiarias tuvieron que aceptar cobrar menos dejando la diferencia a quienes se lo habían dado”<sup>41</sup>. En las propias palabras de aquellas mujeres entrevistadas:

- “Y yo le cobraba \$150, le entregaba esa plata, y ella me daba \$50 o \$100 cuando me enojaba... Éramos muchos los que estábamos así, y teníamos que darle, cobrábamos en la fecha e íbamos a pagarle, y si por ahí no íbamos, nos iban a buscar y teníamos que darle igual. Me daba una bronca...”<sup>42</sup>.
- “No me gustó mucho porque yo de esa plata, de esos 150, tenía que dar un aporte al movimiento, entendés?, un aporte que en ese tiempo era de 10 pesos, y 10 pesos eran 10 pesos. Después con el tiempo iba subiendo más, iba subiendo más, y así nos quedaba menos”<sup>43</sup>.
- “El (su hermano que era puntero) me dijo para cobrar el plan y tenía que darle la mitad de lo que cobraba, eran 150 y la mitad le tenía que dar a él y después ir al comedor a trabajar”<sup>44</sup>.
- “...lo malo es que tenés que trabajar con alguien para dejarle un porcentaje, no tenés directo, tenés que darle un porcentaje a la persona que te anotó, te ayuda un poco, peor es nada”<sup>45</sup>.
- “El peor plan fue el Jefes porque tenía que trabajar un montón para que te dieran 150 y te sacaban la mitad”<sup>46</sup>.

---

<sup>41</sup> Gimbatti, P. (2016). *Pobreza Urbana e Implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas en la Villa 20 de la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Desarrollo Humano, Flacso. pp.83.

<sup>42</sup> Gimbatti, P. (2016). *Pobreza Urbana e Implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas en la Villa 20 de la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Desarrollo Humano, Flacso. pp.84.

<sup>43</sup> *Ibidem*.

<sup>44</sup> *Ibidem*.

<sup>45</sup> Gimbatti, P. (2016). *Pobreza Urbana e Implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas en la Villa 20 de la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Desarrollo Humano, Flacso. pp.87.

<sup>46</sup> *Ibidem*.

Este aspecto es respaldado también por Julio Cesar Neffa en su análisis del programa en donde concluye que una de las irregularidades halladas fue "...varios casos que daban cuenta de mecanismos clientelares en los cuales los beneficiarios debían "abonar" un porcentaje, que muchas veces superaba el 20% del subsidio, en carácter de "pago" o comisión por acceder al plan"<sup>47</sup>. Este aspecto tiene una relación directa con el modo del pago del plan, dado que al ser en efectivo y en persona, el manipuleo del dinero es mucho más sensible a su discrecionalidad y su trazabilidad menos auditable. Sin embargo, el mismo autor destaca entre las fortalezas del programa que en algunos casos "Los movimientos sociales movilizaron los recursos percibidos por sus miembros y las donaciones de comerciantes y familias residentes en el barrio, para poner en marcha comedores comunitarios y crear micro-emprendimientos productivos"<sup>48</sup>. En este punto, podemos destacar que los lazos afectivos entre los movimientos sociales (en carácter de intermediarios) y las comunidades en las cuales se insertan provocaron un impacto positivo detectando de manera cabal la necesidades propias de dicha población.

Además de estas instancias de control, el decreto que dio origen al programa creó, a través del artículo 12, el Consejo Nacional de Administración, Ejecución y Control (CONAEYC). El CONAEYC contaba con 3 representantes de los mismos sectores de los Consejos Consultivos, para tener a cargo, de acuerdo al artículo 13, la evaluación de la implementación del programa en su totalidad. Desde el monitoreo de las distribuciones mensuales hasta la supervisión en la utilización de fondos pasando por la capacidad de realizar denuncias en casos en los que se detecten irregularidades. Resumiendo, el control

---

<sup>47</sup> Neffa, J.C (2009). Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Clacso, Buenos Aires. Pp. 327.

<sup>48</sup> Neffa, J.C. (2008). El plan jefes y jefas de hogar desocupados. Elementos para una evaluación de sus fortalezas y debilidades. P.p. 121.

estuvo a cargo principalmente de los propios consejos consultivos quienes asignaban el ingreso al programa y corroboraban el cumplimiento de las contraprestaciones.

La descentralización en la inscripción y control de cumplimiento de contraprestaciones en este plan, sumado al tipo de manejo de la transferencia en efectivo de manera directa y personal, aumentaron la vulnerabilidad del programa y la aparición de prácticas clientelares por la falta de capacidad de monitoreo que dan lugar a manejos discrecionales.

### Asignación Universal por Hijo

A partir del año 2003 se notó un mejoramiento sustancial de los indicadores de empleo y de poder adquisitivo de las clases sociales más vulnerables, los que acompañaron una marcada recuperación de la economía argentina luego de la crisis del año 2001. A pesar de este contexto alentador, los índices de pobreza e indigencia continuaban siendo elevados:

	Población Total	Pobreza en Personas	Indigencia en Personas
<b>2003</b>	38.310.000	20.687.400	10.611.870
<b>2009</b>	40.800.000	5.671.200	1.632.000
	Cuadro de elaboración propia en base a informe INDECC <a href="https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/pob_tot_1sem11.pdf">https://www.indec.gob.ar/ftp/cuadros/sociedad/pob_tot_1sem11.pdf</a>		

Para el año 2009, el 13,9% de la población era pobre y un 4% indigente, lo que marcaba la necesidad de continuar profundizando los programas de asistencia a la población más vulnerable. Sumada la tendencia regional de aumentar el gasto en asignaciones familiares<sup>49</sup>, se optó hacia un viraje de nuevos programas universales bajo el concepto de

<sup>49</sup> Brasil: Programa Bolsa Familia del año 2004, México: Plan Oportunidades (ex Progresá) del año 1997 con fuerte ampliación para 2001, Chile: Sistema Chile Solidario del año 2002, Perú: Programa Juntos del año 2005.

derecho social y no de programa asistencial. Se buscó resignificar la pobreza, para abordarla desde otra perspectiva ya no focalizada en el individuo sino en la familia como núcleo central. En este contexto es que se origina en Argentina a través del Decreto 1602 del año 2009, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS)<sup>50</sup>. “...Se torna necesario contemplar la situación de aquellos menores pertenecientes a grupos familiares que no se encuentren amparados por el actual Régimen de Asignaciones Familiares (...) creándose, a tal fin, la Asignación Universal por Hijo para Protección Social”<sup>51</sup> y que “...consistirá en una prestación monetaria no retributiva de carácter mensual, que se abonará a uno sólo de los padres, tutor, curador o pariente por consanguinidad hasta el tercer grado por cada menor de DIECIOCHO (18) años que se encuentre a su cargo o sin límite de edad cuando se trate de un hijo discapacitado”<sup>52</sup>.

Esta asignación tendría una marcada diferencia respecto a la gestión e implementación del programa detallado anteriormente, puesto que sería llevada adelante en su totalidad por un ente nacional centralizado, en donde las provincias y los municipios, tienen un rol marginal. “...todas las decisiones relevantes en lo que se refiere al programa, desde la definición de sus objetivos, su diseño y el perfil de sus titulares, hasta las cuestiones vinculadas a su operatoria, como la gestión de las transferencias o de las altas y bajas, son administradas directamente desde ANSES (y sus dependencias en el territorio), con una nula participación de las provincias (y de los municipios)”<sup>53</sup>. Para la implementación del programa, la entidad a cargo es la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), con un plan de gestión territorial a cargo de sus Unidades de Atención Integral (UDAI) y sus respectivas oficinas de

---

<sup>50</sup> A lo largo de todo el trabajo se hablará únicamente de la AUH a secas, dejando de lado el análisis de la AUH con discapacidad.

<sup>51</sup> Decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional.

<sup>52</sup> *Ibíd.*

<sup>53</sup> Langou Diaz, G. (2012) *La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales*. Programa de protección social y área de desarrollo. CIPPEC.

carácter centralizado. Tal como mencionamos anteriormente en la caracterización de los programas de transferencia condicionada centralizados, los esfuerzos de coordinación resultan fundamentales para la correcta implementación del programa. En el caso de la AUH fue necesario coordinar a través de las UDAI el relevamiento territorial para la construcción de la base de beneficiarios, el chequeo de sus contraprestaciones y la comunicación clara y precisa a sus beneficiarios acerca del programa, entre otras. De no haber habido suficiente coordinación la ejecución de la AUH podría haber sido dispar en distintas regiones del país afectando el criterio de universalidad y dando lugar a la aparición de intermediarios dispuestos a realizar la coordinación necesaria. Sin embargo, no se evidenciaron cuestionamientos al programa en este aspecto.

Para la **inscripción** de los beneficiarios fue necesario la cooperación de las provincias<sup>54</sup> en cuanto al acceso a la información para que se pueda consolidar una única base de datos con todos aquellos beneficiarios de planes y programas sociales provinciales, puesto que, de acuerdo al artículo 9 del decreto “La percepción de las prestaciones previstas en el presente decreto resultan incompatibles con el cobro de cualquier suma originada en Prestaciones Contributivas o No Contributivas Nacionales, Provinciales, Municipales o de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires”<sup>55</sup>. De esta forma, la inscripción se realizaba en las oficinas de ANSES de cada Provincia presentando la documentación solicitada y cumpliendo los requisitos detallados del programa. Luego los mismos se cruzan con la base de datos única confeccionada, y en caso de cumplir los requisitos y de no percibir ningún otro plan social, el beneficiario era automáticamente receptor del beneficio. “El mecanismo de selección de

---

<sup>54</sup> No tomaremos en el análisis el caso de la Provincia de San Luis quien fue la única provincia en no firmar el convenio macro de cooperación.

<sup>55</sup> Decreto 1602/2009. Artículo 9.

beneficiarios de la AUH es simple y poco sujeto a discrecionalidades y manejos políticos<sup>56</sup>. En otras palabras, "Los riesgos de clientelismos de un sistema como el propuesto son relativamente bajos. Una familia con su DNI en regla y sin trabajo formal puede presentarse a reclamar la asignación sin necesidad de recurrir a un intermediario político"<sup>57</sup>. Dicho esto, es necesario advertir acerca de la importancia que tuvo el armado de la base de datos que permitió una confección fiable para la selección adecuada de beneficiarios. Como se mencionó anteriormente, el armado correcto de la base disminuyó la vulnerabilidad del programa y la potencial aparición de redes clientelares. En los trabajos consultados, no se hace mención a críticas respecto de la conformación y actualización de dicha base de beneficiarios. Por otra parte, cabe destacar, que el sitio web oficial de la ANSES reporta periódicamente cantidad de beneficiarios, por edad, sexo y ubicación territorial dando cuenta de un diseño transparente. De haber habido fallas en la conformación, gestión y administración de dicha base, la vulnerabilidad del programa hubiese aumentando, generando espacios para la aparición de redes clientelares.

Adicionalmente, la AUH presenta una estrategia específica en relación a la **asignación** de la transferencia<sup>58</sup>, porque la suma mensual que se otorga "...se divide en dos partes: una asignación que se abona mensualmente y que es equivalente al 80% del monto total y una segunda parte que se compone del 20% restante que se acumula en una caja de ahorro y cuyo cobro queda sujeto a la verificación del cumplimiento de un conjunto de requisitos establecidos como condicionalidades"<sup>59</sup>. De ambos porcentajes, el primero se

---

<sup>56</sup> Gasparini, L & Cruces, G (2010). *Las asignaciones universales por hijo en Argentina. Impacto, discusión y alternativas*. Económica, La Plata VOL LVI. Pp. 127

<sup>57</sup> *Ibidem*.

<sup>58</sup> Inicialmente \$180 pesos argentinos.

<sup>59</sup> Beccaria, A. y Curcio, J. (2011), "Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias", Congreso Nacional de Ciencia Política. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Julio de 2011).

abona a través del sistema de pagos de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES) y el segundo, "...será reservado en una Caja de Ahorro a nombre del titular en el BANCO DE LA NACIÓN ARGENTINA percibido a través de tarjetas magnéticas emitidas por el banco, sin costo para los beneficiarios"<sup>60</sup>. En relación al cobro mencionado, Paula Gimbatti recolectó a través de sus entrevistas a las beneficiarias, la importancia que tiene el pago a través de tarjetas "...para las receptoras de los planes es más ordenador el uso de la tarjeta que recibir el dinero en efectivo. Como usuarias de la tarjeta sienten que está garantizado el buen uso de los recursos (...) La tarjeta aparece como aliada del gobierno doméstico femenino porque resulta inviolable para otro tipo de consumos que podrían superponerse en detrimento del amparo de la prole"<sup>61</sup>. Adicionalmente la relevancia de la incorporación al sistema bancarizado de los beneficiarios significa un avance en la inclusión financiera impulsada desde ANSES para empoderar a los beneficiarios con mayores beneficios resguardando así también sus ahorros y evitando la incorporación de intermediarios con posible arbitrariedad al momento de la repartición del beneficio. Podríamos decir aquí que, la inscripción y asignación sucede una inmediatamente luego de la otra, dado que, de reunir los requisitos el beneficiario es admitido en el programa y a los 60 días de la inscripción recibe la notificación del lugar de retiro de su tarjeta<sup>62</sup> para operar únicamente por cajero automático (no ventanilla).

Este plan, tenía y tiene como objetivo, no solo la transferencia directa de un ingreso, sino también la **contraprestación** por parte de los beneficiarios, puesto que para gozar del total de la asignación es necesario que se tenga al día el plan de vacunación de los menores presentando la Libreta de Vacunación y la asistencia al recinto educativo presentando una vez

---

<sup>60</sup> Decreto 1602/2009.

<sup>61</sup> Gimbatti, P. (2016). *Pobreza Urbana e Implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas en la Villa 20 de la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Desarrollo Humano, Flacso. Pp. 68.

<sup>62</sup> Sucursal bancaria u oficina de ANSES informado por la línea 130.

al año el Certificado de Alumno Regular; "...deberá acreditarse el cumplimiento de los controles sanitarios, del Plan de Vacunación Obligatorio y la inscripción al Plan Nacer / Programa SUMAR. Desde los 5 y hasta los 18 años, además deberá acreditarse la concurrencia a establecimientos educativos públicos"<sup>63</sup>. Sin embargo, Gasparini y Cruces sostienen como uno de los potenciales costos que pueden enfrentar los beneficiarios "...evitar cumplir con la condicionalidad (típicamente el requisito educativo) sin perder el beneficio (...) abre las puertas al clientelismo"<sup>64</sup>.

En relación al **control** sobre esta condicionalidad y su cumplimiento, Gala Díaz Langou destaca que "...dada la relevancia de la acreditación y el control del cumplimiento de las condicionalidades para el cobro del 20% de la prestación monetaria, se estableció un mecanismo de coordinación con el Ministerio de Salud y con el Ministerio de Educación, a través de la Resolución 132/2010 de ANSES. Esta resolución insta como principal herramienta de la gestión la información acerca del control del cumplimiento de las condicionalidades a la Libreta Nacional de Seguridad Social, Salud y Educación"<sup>65</sup>. En otras palabras, para poder gozar del 20% del beneficio otorgado, la manera que el ANSES tiene de controlar es mediante la presentación de la libreta donde se constata tanto el cumplimiento sanitario como educativo. De no contar con ello, se inhabilita el otorgamiento. Esta herramienta apunta directamente a eliminar la discrecionalidad del agente frente al beneficiario y un posible intercambio espurio. Sin embargo, hay trabajos que recolectan testimonios que evidencian las dificultades atravesadas por los beneficiarios, "Me fui al ANSES y me anoté (...) a mí me tocó el doctor de la salita, viste que se perdieron todos los

---

<sup>63</sup> Recuperado de: <http://www.anses.gob.ar/asignacion-universal/asignacion-universal-hijo-144>

<sup>64</sup> Gasparini, L & Cruces, G (2010). *Las asignaciones universales por hijo en Argentina. Impacto, discusión y alternativas*. Económica, La Plata VOL LVI. Pp. 124

<sup>65</sup> Díaz Langou, G. (2012). *La implementación de la Asignación Universal por hijo en ámbitos subnacionales*. Documento de trabajo número 84. Cipecc. 2012

papeles (...) no me quería hacer el sello porque dice que no quería que estemos en ese movimiento, ellos querían que yo vaya en el movimiento de él a trabajar y yo no quise entonces me dijo si vos te definís yo te voy a firmar me dijo. Yo le dije que no quiero saber nada de la política (...) agarré y busqué a otro doctor, hablé y me pusieron el sello sin ningún problema”<sup>66</sup>.

La eliminación de intermediarios, los criterios claros y requisitos específicos para los beneficiarios, la incorporación de tarjetas de crédito y la bancarización del pago en la transferencia, sumaron una cantidad considerable de obstáculos al funcionamiento del clientelismo. En propias palabras recolectadas<sup>67</sup> “La AUH es un derecho, en eso estoy de acuerdo. No es “si no me votas te saco la bolsa de comida”. En la AUH la mamá tiene independencia, tiene su plata en el cajero, la retira y hace sus compras. Lo único que tiene que presentar es la escolaridad y el control de salud, me parece bueno”<sup>68</sup>.

Podríamos concluir que, en la AUH, la inscripción fue también de tipo presencial presentando la documentación respaldatoria allí solicitada para el cumplimiento de los requisitos. No existía una evaluación subjetiva de la solicitud, sino una revisión de la documentación presentada por parte de las oficinas nacionales de ANSES evitando de esta manera posibles instancias de discrecionalidad.

A diferencia del PJJHD, tanto la asignación como la contraprestación eran marcadamente diferentes. La contraprestación exigida era el cumplimiento de la asistencia

<sup>66</sup> Gimbatti, P. (2016). *Pobreza Urbana e Implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas en la Villa 20 de la Ciudad de Buenos Aires*, Tesis de Maestría en Desarrollo Humano, Flacso. Pp. 83.

<sup>67</sup> Estos testimonios fueron recolectados de la Tesis de González Marina de la Universidad Torcuato Di Tella la cual ha administrado a 20 beneficiarias de la AUH, que viven en la villa de emergencia La Cava de San Isidro. Para completar este trabajo de campo, se han llevado a cabo 21 entrevistas en profundidad a: 7 vecinos, 6 referentes barriales, 4 concejales de distintos partidos políticos, 2 directoras de escuela de la zona, 1 puntera local, y la directora del Centro Primario de Salud.

<sup>68</sup> González, M. (2014). *La Asignación Universal por Hijo según sus beneficiarias. Funcionamiento y prejuicios interpelados por la “Encuesta de Percepción de la Asignación Universal por Hijo” Encuesta de Percepción de la Asignación Universal por Hijo*. Universidad Torcuato Di Tella.

escolar y del calendario de vacunación a través de certificados oficiales que respalden dicha concurrencia a los centros educativos y sanitarios quienes son validados por el Ministerio de Salud y Educación de la Nación. En cuanto a la asignación la misma era entregada de forma bancarizada, el 80% de manera mensual y el 20% restante se reservaba en una caja de ahorro del Banco Nación hasta tanto la contraprestación no fuera 100% chequeada al finalizar el año. Esto no solo mejoró los controles de la contraprestación exigida, la cual se validaba o no mediante documentación oficial, sino que también bancarizó a los beneficiarios incorporándolos en el sistema financiero nacional.

## Transparencia

Luego de haber descrito los programas de estudio en sus principales cuatro aspectos y denotar grandes diferencia entre ambos, sería apropiado analizarlos ahora en relación a su grado de transparencia dado que "...la asignación de subsidios bajo condiciones institucionales sin transparencia puede crear oportunidades para la corrupción y el clientelismo político"<sup>69</sup>. La transparencia tiene un relación directa con el nivel de información disponible puesto que el desconocimiento aumenta y potencia la discrecionalidad de los agentes. Los beneficiarios, desconocen acerca de los límites, reglas y vías de control disponibles para el rendimiento de cuentas. La desinformación propicia el clientelismo como ya hemos visto en el caso del PJJHD al momento de la aparición de los rechazos por parte de la municipalidad a la inscripción de beneficiarios.

Tomando como punto de partida los cuatro aspectos descritos: **inscripción, asignación, contraprestación y control**, he desarrollado un cuadro de categorización que

---

<sup>69</sup> Gruenberg, C.; Pereyra Iraola, V.; Torres, N. y Viola, A. (2007) "Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Diagnósticos y recomendaciones para una reforma pro-transparencia", Políticas Públicas Análisis N° 46, CIPPEC, noviembre.

permite puntuar la existencia de niveles de transparencia de la política de transferencia condicionada, siendo 6 muy transparente y 0 nada transparente. De existir la variable, de acuerdo al detalle realizado, asignamos un 1 y de no existir un 0:

Dimensión	Cant. Variables	Variable	PJJHD	AUH
Inscripción	2	Reglamentación (existen reglas claras de acceso e información disponible para los beneficiarios)	1	1
		Vía de quejas o reclamos (existen canales viables para revisar los rechazos efectuados)	0	1
Asignación	1	Transparencia (existe información acerca de los requisitos necesarios para ser adjudicatario del beneficio)	1	1
Contraprestación	2	Control de la misma (existe una persona u organismo idóneo controlando el cumplimiento de la condicionalidad)	1	1
		Tipo de contraprestación (existe a cambio una contraprestación medible y auditable respaldada por documentación certificada)	0	1
Control	1	Modalidad de control (existe un procedimiento claro con documentación respaldatoria a presentar)	0	1
			3	6

Este resultado va en consonancia con lo valorado por Transparency International<sup>70</sup> en su evaluación acerca de la AUH con la metodología EELA<sup>71</sup> a través de la cual miden la vulnerabilidad de la política de transferencia condicionada a partir del desempeño y la

<sup>70</sup> Organización que lidera a nivel mundial la lucha contra la corrupción y que en Argentina está vinculada a través de Poder Ciudadano.

<sup>71</sup> EELA mide dos aspectos de un PTMC: 1) los mecanismos de transparencia, rendición de cuentas y control de cada componente; y 2) el nivel de reglamentación, capacidad y efectividad de los recursos humanos, financieros y técnicos para implementar un control efectivo del programa.

integridad de la misma desde distintos indicadores. Por desempeño se refiere a "...el grado de cumplimiento efectivo de las funciones sustantivas de control de cada componente"<sup>72</sup> y por integridad se refiere a "determinar el grado de formalización y cumplimiento de regulaciones y controles en el proceso, tanto entre los propios participantes como por terceros que pretendan monitorear las actividades"<sup>73</sup>. En este caso puntual el resultado de desempeño fue de 4.75 sobre 5 y el de integridad de 4.5 sobre 5<sup>74</sup>.

Retomado un diagrama interesante planteado por Rodrigo Zarazaga<sup>75</sup>, existe una manera simple que permite clasificar entre aquellos programas de transferencia condicionada ecuánime y aquellos clientelares a través de un análisis de dos variables relacionadas a la ejecución del mismo: quiénes acceden al beneficio (alcance) y qué tipo de contraprestaciones hay que realizar (mantenimiento). Aquellos que tengan alcance de tipo universal con contraprestaciones de índole de salud o educación, son programas de tipo ecuánimes ubicados en el primer cuadrante. En cambio, aquellos que tengan un alcance limitado y contraprestaciones de trabajo municipal entran en el cuadrante cuatro, siendo programas clientelares porque no solo se denota una manipulación en el mantenimiento del beneficio del programa a través de la contraprestación, sino que, el acceso al programa también presenta rasgos de discrecionalidad por parte del agente<sup>76</sup>. En otras palabras, la contraprestación tiene un rol central en la continuidad y mantenimiento del beneficio. Si el control de la contraprestación es la presentación de un documento frente a las autoridades con su correspondiente sello y certificación, no hay lugar para la discrecionalidad. En cambio, si la

<sup>72</sup> Gamba, J. (2014) *Transferencias condicionadas en América Latina. Promoviendo igualdad a través de transparencia y rendición de cuentas*. Transparency International. Pp. 12

<sup>73</sup> *Ibidem*.

<sup>74</sup> Gamba, J. (2014) *Transferencias condicionadas en América Latina. Promoviendo igualdad a través de transparencia y rendición de cuentas*. Transparency International.

<sup>75</sup> Zarazaga, R. (2015). *Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja*. Desarrollo Económico, Vol. 54, No. 214.

<sup>76</sup> Ver cuadro 1 de Anexo.

contraprestación tiene que ser avalada por un agente local siendo éste quien verifica o no el cumplimiento de la contraprestación, aquí se abre el espacio para ejercer la amenaza de la pérdida del beneficio si es que la persona no cumple con lo instruido por él.

Si bien el autor sostiene que el PJJHD planteó un acceso de tipo universal en este punto disiento. Ya hemos visto, por lo expuesto anteriormente, que si bien el acceso de manera formal apuntaba al universalismo, se presentaron varias limitaciones<sup>77</sup> y discrecionalidades por aquellos consejos consultivos que evaluaban cada uno de los formularios de inscripción determinando o no el acceso de los beneficiarios. Por este motivo, considero más apropiado el cuarto cuadrante para la categorización del PJJHD el cual tiene alcance limitado y mantenimiento clientelar. El trabajo del autor relevó diferentes entrevistas a punteros políticos y concluyó que "...la mayoría de los punteros entrevistados reconocen el hecho de que se extorsiona a los beneficiarios de planes que exigen contraprestaciones laborales (como el PJJH o el PRIST), ninguno cree que la AUH sea utilizada de ese modo (...) incluso 48 admitieron personalmente hacer clientelismo de una manera u otra, ninguno consideró posible manipular las condicionalidades de la AUH (...) Si bien cuarenta punteros reconocían el uso de los planes condicionados en empleo de tipo municipal para movilizar gente a actos políticos, ninguno declaraba haber podido utilizar la AUH para dicho fin".<sup>78</sup> En palabras propias de los punteros relevadas por entrevistas realizadas por el autor en relación a su rol en AUH "La Asignación no me rinde. Acompaño a la persona a hacer el trámite y la persona sabe que no me necesita. Si ahí mismo le explican que es un derecho: ¿yo qué saco?

<sup>77</sup> Existían fechas límites para su inscripción. "...la fecha de cierre de inscripción en el plan fue el 17 de mayo de 2002". Neffa, J.C (2009). Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Clacso, Buenos Aires. Pp. 293.

<sup>78</sup> Zarazaga, R. (2015). *Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja*. Desarrollo Económico, Vol. 54, No. 214. Pp. 343

Nada de nada. Es perder el tiempo”<sup>79</sup>. Reforzando esta idea, otro puntero sostuvo “La asignación nos pasa por arriba. Nos puentean. Y hacen bien. Queda entre las familias y el hospital, la escuela, el estado... Nosotros estamos pintados. Por eso funciona”<sup>80</sup>.

El análisis posterior del PJJHD permitió en los años siguientes realizar mejoras de distintos tipos para buscar combatir estas prácticas, tal es el caso que, con los años, se incorporaron tarjetas magnéticas para el cobro del beneficio evitando el manipuleo del dinero de manera directa por parte de los agentes. En el caso Argentino, como en el resto de la región, se viró hacia programas de tipo centralizados eliminando de esta manera la mayor cantidad posible de intermediarios tal como en el caso de AUH de gestión nacional-centralizada. En el caso Brasileño, Bolsa Familia (BF) significó el cambio hacia formas centralizadas de gestión “El innovador programa BF fue especialmente diseñado para reducir la interferencia política y promover la marca del gobierno central. Las encuestas indicaron que los beneficiarios percibieron a BF como más resistente a la manipulación de la política local...”<sup>81</sup>.



## Midiendo el Clientelismo

Luego de todo lo expuesto hasta aquí, es importante establecer que la medición cuantitativa del clientelismo es un objetivo difícil de lograr, puesto que es un fenómeno difícilmente observable basado en reglas no escritas<sup>82</sup>. Tal como sostiene Stokes en su

<sup>79</sup> Zarazaga, R. (2015). *Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja*. Desarrollo Económico, Vol. 54, No. 214. Pp. 342

<sup>80</sup> Zarazaga, R. (2015). *Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja*. Desarrollo Económico, Vol. 54, No. 214. Pp. 343-344

<sup>81</sup> Frey, A. (2019) “Cash transfers, clientelism, and political enfranchisement: Evidence from Brazil”, Department of Political Science, University of Rochester. Pp. 7.

<sup>82</sup> Wolfgang, M. (2010). *Conceptualizing and measuring clientelism*. Neopatrimonialism in Various World Regions. German Institute of Global Areas Studies (GIGA), Hamburgo.

artículo sobre clientelismo político<sup>83</sup>, a pesar de no tener trabajos nacionales cruzados cuantitativos, se puede tener una mirada representativa del fenómeno del clientelismo a través de distintos trabajos etnográficos y de encuestas realizadas.

A pesar de esto, propongo el análisis de dos indicadores para poder detectar la mayor o menor vulnerabilidad de los programas en análisis. Adicionalmente citaré trabajos etnográficos para respaldar lo detectado y finalmente un relevamiento de los principales programas de transferencia condicionada de América Latina para corroborar o no la hipótesis.

### Indicadores

Para un abordaje cuantitativo, decidí relevar dos indicadores para cada programa:

1. Cantidad de intermediarios presentes para concretar la transferencia
2. Tipo de manejo en la transferencia.

La cantidad de intermediarios se vuelve un aspecto fundamental puesto que en los programas de transferencia condicionada cobran un rol decisivo. Como ya se ha demostrado, la aparición de mayor cantidad de intermediarios es propio de los programas descentralizados y es necesario revisar si esto incide o no en la vulnerabilidad del programa.

Por último, el tipo de manejo en la transferencia es clave para el monitoreo y control de las asignaciones y veremos cómo de acuerdo al tipo de ejecución, centralizada o descentralizada, esto varía impactando directamente en la vulnerabilidad de los planes presentados.

<sup>83</sup> Stokes, S. (2011). *Political Clientelism*. The oxford handbook for political science.

## Cantidad de Intermediarios

El siguiente indicador a analizar será la **cantidad de intermediarios** involucrados desde la inscripción del beneficiario hasta el cobro del programa. La aparición de intermediarios, tal como fue expuesto a lo largo del trabajo, representa la posibilidad de manifestación de redes clientelares aumentando la vulnerabilidad del programa por la búsqueda del propio beneficio. Los intermediarios detentan un poder simbólico que les permite definir el acceso o no del beneficiario al programa. En otras palabras, sostengo que a mayor cantidad de intermediarios, mayor es la vulnerabilidad del programa en la aparición de redes clientelares puesto que surgen más instancias necesarias a cumplimentar que resultan de difícil monitoreo y control. Aquí la limitación que podríamos encontrar es más de tipo formal, puesto que el funcionamiento legal no va a detallar la participación de los actores informales típicos de programas descentralizados como los punteros o brokers. En este apartado tomaremos como válidos los intermediarios formales descritos por el programa puesto que son aquellos que podemos registrar de manera cuantitativa, pero la aparición de punteros o brokers será relevada por los trabajos etnográficos de la próxima sección.

En relación al PJJHD, el diagrama de intermediarios es el siguiente:



Cuadro de elaboración propia.

De acuerdo al cuadro presentado, podemos determinar al menos cuatro agentes que intermedian el programa de Plan Jefes y Jefas de Hogar desde la inscripción hasta el cobro. Adicionalmente es relevante destacar que el proceso de inscripción está separado del de evaluación y que ambas instancias se llevan adelante por diferentes entes en distintas etapas. Otro punto importante es que tanto la tercer como cuarta intervención se repite mes a mes. Las contraprestaciones tienen un seguimiento de corroboración mensual, lo que marca una diferencia con la AUH que expondremos a continuación y una participación activa de los intermediarios de manera recurrente.

En cuanto a la AUH el diagrama es el siguiente:



La AUH tiene un funcionamiento más simple, con un único intermediario, puesto que tanto la inscripción como la evaluación y asignación del cumplimiento de requisitos para el otorgamiento del programa los lleva adelante un mismo ente, el ANSES a través del cruce de datos propio que figura por sistema y define el acceso o no al plan. Por otro lado, es importante destacar la diferencia que existe con el plan anteriormente descrito donde el pago del 80% del beneficio se hace todos los meses sin necesidad de realizar ningún trámite adicional. Este pago lo realiza el propio Banco Nación respondiendo a los parámetros del programa y lo establecido como requisito anulando el margen de acción del agente. En otras

palabras, de estar aceptada la inscripción el pago se hace. Adicionalmente, el cobro es únicamente por cajero automático y no por ventanilla, de forma tal que la extracción no está determinada a horarios y apertura o cierre de sucursales.

Ahora bien, las contraprestaciones si bien son necesarias, las mismas se validan una vez al año presentando la documentación respaldatoria que acredita el cumplimiento de la condicionalidad: asistencia escolar y vacunación. Esta acción entre el beneficiario y el organismo ejecutor ANSES esta validada (o no) por el Minsiterio de Educación y Salud. La libreta que se presenta detalla en sus casilleros la información oficial y necesaria para la revisión donde se deja constancia de la firma del profesional a cargo tanto en el establecimiento sanitario como en el educativo<sup>84</sup>. De estar validada esa información proporcionada por el beneficiario, el pago por el 20% acumulado se hace a fin de año. Al diagrama propuesto habría que anexarle la siguiente acción una vez al año para el cobro del restante acumulado:



Comparando ambos planes en relación a la cantidad de intermediarios, podríamos sostener que el PJJHD de ejecución descentralizada al contar con mayor cantidad de intermediarios, y teniendo estos una interacción de tipo mensual con los beneficiarios, la vulnerabilidad es mayor que en AUH. Al poseer mayor vulnerabilidad, es posible la manifestación en mayor grado de redes clientelares.

<sup>84</sup> Ver Anexo II.

### Tipo de Manejo en la Transferencia

Por último, el tercer indicador a detallar será el tipo de manejo en la transferencia. Para este último análisis, lo presentado será una dicotomía simple pero clara. Aquel programa que presente una transferencia de manera en Efectivo será más vulnerable a la potencial aparición de redes clientelares que aquel que lo haga en forma Bancarizada. El argumento es evidente: el manejo en efectivo del beneficio aumenta el margen de discrecionalidad y evita el control y monitoreo de la asignaciones. Una transferencia bancarizada, no solo incorpora a los beneficiarios al sistema bancarizado con todo lo positivo que eso significa, sino que también permite un control mucho más exacto reduciendo la vulnerabilidad del programa frente a la potencial discrecionalidad de agentes.

Por lo expuesto, el PJJHD muestra mayor vulnerabilidad que la AUH por el tipo de manejo en la transferencia al ser en efectivo. La AUH a través del Banco Nación y con tarjeta permite monitoreo y trazabilidad de los montos entregados.

Luego de lo presentado, debajo detallo la tabla que consolida los indicadores en una única presentación. Cada indicador de estar presente podrá tener un 1 o un 0. El 1 significa la potencial vulnerabilidad detectada en el indicador, el 0 significa que el indicador no presenta vulnerabilidad para la aparición de redes clientelares:

Medición de Indicadores Consolidados			
		PJJHD (2002-2007)	AUH
Cantidad	de	4	1
<b>Intermediarios</b>			
<b>Tipo de Transferencia</b>		Efectivo	Tarjeta

<b>Cantidad de Intermediarios</b>	1	0
<b>Tipo de Transferencia</b>	1	0
<b>TOTAL VULNERABILIDAD</b>	2	0

De aquí podemos concluir que el PJJHD frente a la AUH presenta un nivel mayor de vulnerabilidad que posibilitaría la aparición de redes clientelares.

### Trabajos etnográficos

En relación al abordaje cualitativo, Javier Auyero, sostiene que es un elemento fundamental para el entendimiento de este fenómeno social. “Creo que un abordaje cualitativo al clientelismo, o a cualquier otro fenómeno, te da acceso a los sentidos que los actores le dan a esas practicas (en este caso, lo que desde afuera puede parecer un mero intercambio de favores o resolución de problemas por apoyo político, los actores involucrados pueden estar interpretándolo de otra manera – como cuidado, como estrategia, etc.). La etnografía te permite, si se hace con respeto, con tiempo, etc reconstruir el punto de vista de los actores – “clientes”, “punteros”, patrones, etc”<sup>85</sup>. Cabe aclarar que como cualquier estudio etnográfico la principal limitación presente es la imposibilidad de generalizar el fenómeno.

Trabajos etnográficos como el de Julieta Quirós<sup>86</sup>, son parte de este aporte al entendimiento del fenómeno. Su trabajo fue llevado adelante en la localidad de Florencio Varela, Conurbano Bonaerense, en donde durante un mes y medio pudo interiorizarse con los

<sup>85</sup> Comunicación personal con el Profesor Javier Auyero.

<sup>86</sup> Quirós, J. (2006). *Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires*. Antropofagia.

usos y costumbres de todos los integrantes clave<sup>87</sup> de la comunidad para poder comprender el funcionamiento y lógica del movimiento piquetero local, el Cabildo Mayo del MTR (Movimiento de Teresa Rodríguez) . Con el objetivo de poder conocer en profundidad este movimiento, se encontró con que, el rol de los planes sociales del Gobierno resultaron ser un elemento clave en el entendimiento de las relaciones de la comunidad con el movimiento en análisis<sup>88</sup> . Específicamente en el PJJHD, lo que anteriormente era mencionado como intermediario, en este trabajo es el movimiento piquetero el que intermedia entre el beneficiario y el plan otorgado. Uno de los principales hallazgos en relación a esto, es que el movimiento piquetero logró posicionarse como aquel “dador” del beneficio, desdibujando el rol estatal en su totalidad. El beneficio entregado, era recibido como algo propio del movimiento hacia el beneficiario, en donde éste último, tenía luego, además de cumplir con el trabajo comunitario de cuatro horas, asistir a las marchas y acompañar al movimiento en las movilizaciones requeridas. En las propias palabras de una referente barrial “Yo trato de darle al que más necesita y al que me acompaña políticamente porque a mí estos planes me los dan como referente política, y ellos (los vecinos) saben eso, por eso cuando me acompañan quiero darles respuesta”<sup>89</sup> . Un detalle interesante del trabajo desarrollado por esta autora, es que muchas veces los propios beneficiarios sentían “vergüenza” por el apoyo pedido a cambio, mientras que otros lo vivían con felicidad y satisfacción.

En el caso de la AUH, un trabajo etnográfico que da cuenta de la percepción de los beneficiarios respecto al funcionamiento del programa, es el desarrollado por la Universidad

<sup>87</sup> Vecinos con una relación cercana al intendente, miembros de otras organizaciones piqueteras, trabajadores barriales vinculados al movimiento piquetero en estudio y referentes de un centro de salud local

<sup>88</sup> Si bien el trabajo de la autora se desarrolla durante el año 2005, y el presente trabajo analiza de 2001 a 2004, creemos que es un trabajo etnográfico que podría reflejar lo que sucedió durante los años de estudio en cuestión.

<sup>89</sup> Vommaro, G. & Quirós, J. (2011). “Usted vino por su propia decisión” repensar el clientelismo en clave etnográfica. Desacatos. Num 36. Pp. 71.

de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social<sup>90</sup> “Las técnicas de relevamiento etnográfico adoptadas para este trabajo fueron la observación y la entrevista semi-estructurada”<sup>91</sup>. De los testimonios recolectados, la conclusión general extraída es que “...la AUH significa seguridad en las economías familiares. Una seguridad que combate el trabajo infanto-juvenil, incentiva la demanda de condiciones de empleo formal por parte de los trabajadores precarizados, sortea redes informales de clientelismo político y garantiza cumplir con la obligatoriedad escolar”<sup>92</sup>. Otro trabajo cualitativo que permite acceder a testimonios de beneficiarios e intermediarios para conocer en profundidad sus vivencias es el de Andrea Peroni<sup>93</sup> quien estudia el fenómeno clientelar en la AUH con una metodología cualitativa de “...entrevistas semiestructuradas (29) a destinatarios e intermediarios”<sup>94</sup>. En sus hallazgos puede concluir que, “...la implementación de la Asignación Universal por Hijo (AUH) se realiza de manera homogénea desde el servicio público a cargo de la Administración Nacional de la Seguridad Social (ANSES), mediante chequeo de las condiciones mínimas según base de datos de alcance nacional; ello sin duda elimina la posibilidad de intermediar la entrega del subsidio. La entrega de la AUH es directa y con mínimo contacto con el beneficiario, primando una racionalidad técnica-gestora (sin intermediación) en tanto apropiación directa del beneficio”<sup>95</sup>.

<sup>90</sup> Huergo, J & Varela, Andres. (2011). *Proyecto: Incidencia de la Asignación Universal por Hijo en las escuelas - Informe final*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social.

<sup>91</sup> Huergo, J & Varela, Andres. (2011). *Proyecto: Incidencia de la Asignación Universal por Hijo en las escuelas - Informe final*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Pp. 64.

<sup>92</sup> Huergo, J & Varela, Andres. (2011). *Proyecto: Incidencia de la Asignación Universal por Hijo en las escuelas - Informe final*. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social. Pp. 66.

<sup>93</sup> Peroni, A. (2016). *Implementación de la política social: espacio de intermediación clientelar. Análisis de caso, La Plata, Argentina*. Revista de Sociología N°31. Pp. 89-116

<sup>94</sup> Peroni, A. (2016). *Implementación de la política social: espacio de intermediación clientelar. Análisis de caso, La Plata, Argentina*. Revista de Sociología N°31. Pp. 89

<sup>95</sup> Peroni, A. (2016). *Implementación de la política social: espacio de intermediación clientelar. Análisis de caso, La Plata, Argentina*. Revista de Sociología N°31. Pp. 100.

Luego de lo expuesto, podríamos decir que, el PJJHD descentralizado fue vivenciado por los propios beneficiarios como un programa directamente ligado al individuo (partido o movimiento) que facilitaba la provisión y con quien mantenían una relación de toma y daca donde para percibir la transferencia debían realizar favores a cambio. Por el otro lado, los propios beneficiarios de AUH celebran la eliminación de los intermediarios y con eso el fin de las redes clientelares frente a un programa explícito en beneficios y claro en inscripción, evaluación y asignación. Concluyo entonces, que el PJJHD al poseer mayor cantidad de intermediarios, presente una mayor vulnerabilidad en el programa sujeto a la potencial aparición de redes clientelares.

## Casos Internacionales

Para poder entender en su totalidad el fenómeno de la ejecución de una política de transferencia condicionada y su grado de clientelismo citaré en este breve apartado, casos internacionales que corroboran la tendencia regional del paso de programas descentralizados a centralizados por la lucha contra el clientelismo.

### **México: Pronasol - Progresas/Oportunidades/Prospera**

En 1982 México se hunde en una de las crisis económicas-financieras más grandes de su historia donde el endeudamiento tanto con bancos privados como con organismos internacionales excedía sus ingresos y declara la imposibilidad de pagar sus deudas. Frente a este escenario, por la crisis sucedida, desde 1988 a 1994 el Programa Nacional de Solidaridad (PRONASOL) "... surgió como respuesta del Gobierno de México al entorno social y

económico adverso que se vivía...<sup>96</sup>. Este programa fue de tipo descentralizado, y buscaba a través de esta ejecución aumentar la participación ciudadana. Sin embargo, varios autores sostienen que el rasgo clientelar fue una característica fundamental del programa. De acuerdo a un análisis del Banco Mundial<sup>97</sup> PRONASOL gastó anualmente el 1.2% del PBI, reduciendo la pobreza solamente en un 3%, cuando la expectativa era cerca del 64% con un targeting correcto y del 13% de ser capaz de atender a toda la población. Un aspecto irregular del gasto se ve analizando las transferencias del programa donde se denota un claro beneficio en la asignación de recursos para aquellos municipios donde la filiación política era acorde al oficialismo, PRI (Partido Revolucionario Institucional)<sup>98</sup>.

Frente a esta problemática y en búsqueda de la incorporación de las áreas rurales a los programas de transferencia condicionada, es que en 1997, surge el Programa de Educación, Salud y Alimentación (PROGRESA) con una ejecución "...centralizada, lo cual obedeció a "blindar" políticamente a esta iniciativa, tomando en cuenta los problemas que habían afectado a su antecesor, el PRONASOL"<sup>99</sup>. El programa se centraba en la definición clara y precisa de los beneficiarios que comenzó a abordar desde el área rural. De esta manera, los criterios de elegibilidad, una fortaleza mantenida hasta el día de hoy, eran claros y precisos evitando la discrecionalidad de agentes interventores. Lo sucedido con PRONASOL y su ejecución descentralizada había generado la creencia de que las políticas de transferencia condicionada eran sinónimo de clientelismo. Por lo tanto "eliminar cualquier autoridad local en determinar la elegibilidad era percibida como un elemento importante en establecer la

<sup>96</sup> Escobal, J. & Ponce, C. (2003). Síntesis de estudio de casos. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. CEPAL. Pp. 20

<sup>97</sup> World Bank (2003). Making Service Work for Poor People. World Development Report. Oxford University Press. Pp. 7

<sup>98</sup> Ver gráfico: World Bank (2003). Making Service Work for Poor People. World Development Report. Oxford University Press. Pp. 7

<sup>99</sup> Villatoro, P. (2007). Las transferencias condicionadas en América Latina: luces y sombras. CEPAL. Pp. 4

credibilidad de un "nuevo" tipo de programa social<sup>100</sup>. Este programa poco a poco fue extendiéndose a áreas urbanas y con el tiempo pasó a llamarse OPORTUNIDADES. Hoy el programa se denomina PROSPERA. Para el análisis de PROGRESA en un trabajo del 2016, el Programa de las Naciones Unidas para el Desarrollo (PNUD) en México y Transparencia Mexicana (TM) a través de la la Iniciativa para el Fortalecimiento de la Institucionalidad de los Programas Sociales (IPRO), estudiaron una muestra probabilística de 4400 familias seleccionadas en 11 localidades diferentes con el objetivo de fortalecer el programa en el padrón de sus beneficiarios. Algunas de las conclusiones más relevantes son:

- Más del 97% de los entrevistados contestaron que NO cuando se les preguntó si para quedarse o continuar en el programa: a. Tuvieron que pagarle a alguien, b. Realizar algún favor especial, c. Votar por alguien, d. Trabajar para alguien o e. Realizar trabajos comunitarios o de servicios.
- Respecto al conocimiento de vías de quejas o denuncias, un 44.7% respondió que conocerlas y sólo un 2.1% respondió de haberlas usado. De esta pequeña fracción, el 49% respondió que su petición fue resuelta y un 18% que todavía estaba en trámite.
- En relación a la percepción de los vocales<sup>101</sup>: un 74,6% respondió que no consideran que los mismos benefician a familias específicas; un 82,7% respondió que no conocen casos en donde los vocales hayan obligado a los beneficiarios a realizar acciones por fuera de lo previsto en el programa y un 94,2% respondió que los vocales no les han pedido nunca que voten o apoyen a determinado partido político.

<sup>100</sup> Pritchett, L. (2005). The political economy of targeted safety nets. Social protection discussion paper series. World Bank. Pp 25.

<sup>101</sup> Los vocales en el programa son aquellos intermediarios creados para la ejecución del plan.

Dicho todo esto, se nota un giro en México de programas descentralizados en 1988 hacia programas centralizados a partir de 1997 que actualmente siguen funcionando con una muy buena receptividad de los beneficiarios y con baja vulnerabilidad de prácticas clientelares. El programa cuenta con procesos claros y transparentes de inscripción, eliminación de intermediarios innecesarios e intermediarios con buena imagen capaces de resolver las potenciales dificultades y no relacionados a prácticas discrecionales.

### **Brasil: Bolsa Escola-Bolsa Familia**

Históricamente las políticas de transferencia condicionada en Brasil fueron de tipo descentralizadas<sup>102</sup>, tal como Bolsa Escola y Bolsa Alimentación, donde los alcaldes (intendentes) detentaban la decisión de inclusión o no de los beneficiarios en los programas. “Históricamente, la experiencia con beneficios sociales está asociada a clientelismo, personalismo y arbitrariedad”<sup>103</sup>.

Bolsa Familia irrumpe en la sociedad brasilera de la mano del presidente Lula da Silva en 2003 para consolidar diferentes y pequeños programas por la lucha contra la pobreza en un único programa central y dirigido por el Ministerio de Desarrollo Social Brasileiro pero con articulación descentralizada donde los gobiernos locales tenían responsabilidades a cargo como el mantenimiento del registro actualizado y la corroboración de las condicionalidades. La aprobación y cancelación de beneficios estaba bajo la órbita del organismo nacional “Aunque los gobiernos locales compilen las bases de datos, no les compete realizar la

<sup>102</sup> Frey, A. (2019). Cash transfers, clientelism and political enfranchisement: evidence from Brazil. *Journal of public economics*. Pp. 7.

<sup>103</sup> Hunter, W. & Borges Sugiyama, N. (2014). Transforming Subjects into Citizens: Insights from Brazil's Bolsa Familia. *Perspective on Politics*. Pp. 834.

selección de beneficiarios, actividad que es realizada por el gobierno federal (con la intención de) reducir los intentos de corrupción y clientelismo”<sup>104</sup>.

Hunter & Sugiyama<sup>105</sup>, en su análisis de Bolsa Familia realizaron 11 focus group en tres municipalidades diferentes al Noreste de Brazil (región muy pobre y con altos índices de clientelismo) y concluyeron que los “...resultados positivos que provienen de un ministerio tecnocrático central fuerte -un único standard más consistente, equilibrado, justo y libre de la manipulación de la política local- son evidentes”<sup>106</sup>. Sostienen que “...el uso de mapas de pobreza y formulas estrictas para la elegibilidad, más el establecimiento de mecanismos de pago directo con tarjeta y un aparato burocrático de resolución de problemas redujo la necesidad para (o posibilidad de) brokers políticos, todo trabajando para mantener alejado al politico local clientelista”<sup>107</sup>.

Una herramienta fundamental para evitar la duplicación de beneficiarios y pagos, fue la creación del Registro Único de beneficiarios (Cadastro Único). Desde su creación, se mantiene actualizada una única base de datos que permite “Una administracóonn eficiente y un buen targeting de beneficiarios”<sup>108</sup>. Estas dos carcaterísticas reducen la vulnerabilidad del programa dado que se anulan los margenes de acción de los agentes locales en favor de determinados grupos. Los beneficiarios están bien identificados y deben percibir el beneficio.

<sup>104</sup> Freidenber, F., Rodrigues-Silveira, R. & Solís Delgadillo J.M. (2011). Voces cruzadas. Actores, instituciones y ciudadanía en América Latina. Editorial Académica Española. P.p. 238.

<sup>105</sup> Hunter, W. & Borges Sugiyama, N. (2014). Transforming Subjects into Citizens: Insights from Brazil’s Bolsa Familia. Perspective on Politics.

<sup>106</sup> Hunter, W. & Borges Sugiyama, N. (2014). Transforming Subjects into Citizens: Insights from Brazil’s Bolsa Familia. Perspective on Politics. Pp. 840.

<sup>107</sup> Hunter, W. (2014). Making citizens: Brazilian Social Policy from Getúlio to Lula. Journal of politics in Latin America. Pp. 30.

<sup>108</sup>

Consultado

en:

<https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>

Es importante resaltar la palabra “deben” dado que Bolsa Familia fue percibido como un derecho<sup>109</sup> para los beneficiarios.

En relación a la forma de cobro el mismo es a través del sistema bancario para “...reducir la posibilidad del clientelismo, dado que las autoridades públicas (federales o locales) no están involucradas en la entrega de beneficios de manera directa con el beneficiario”<sup>110</sup>.

Luego de lo expuesto, podríamos sostener que Brasil desde la implementación de Bolsa Familia en 2003 propone un sistema centralizado de gestión de los programas de transferencia condicionada. A diferencia de otros programas presentados, Bolsa Familia da lugar a ciertas acciones para los gobiernos locales. Bajo esta perspectiva, es el único programa presentado aquí con una lógica mixta. Sin embargo, en los procesos decisivos donde el programa podría presentar cierta vulnerabilidad, el diseño impide la discreción de los agentes locales puesto que no se los involucra en el proceso: asignación del beneficio y manejo de la transferencia. La asignación la maneja el gobierno central y el pago es a través del sistema bancario nacional. Estas dos etapas sumado al Registro Único, disminuyen la vulnerabilidad del programa hacia la potencial aparición de redes clientelares.

### **Ecuador: Bono Solidario / Bono de Desarrollo Social**

Ecuador por su lado tiene diferencias en cuanto al abordaje de la pobreza puesto que en 1998 pone en práctica su primera política pero sin solicitud de contraprestación, el Bono

<sup>109</sup> Hunter, W. (2014). Making citizens: Brazilian Social Policy from Getúlio to Lula. *Journal of politics in Latin America*. Pp. 18

<sup>110</sup> Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J. & De la Briere, B. (2007). The Nuts and Bolts of Brazil’s Bolsa Familia Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. *Social Protection World Bank*. Pp. 51.

Solidario. Este bono surge en respuesta a la quita de subsidios por parte del gobierno en combustibles para alivianar las economías familiares más vulnerables inmersa en la crisis. “Como factores externos se puede recordar los impactos de la crisis de la economía brasilera y rusa de esos años (...) el presupuesto del Estado tenía un déficit equivalente al 6% del Producto Interno Bruto y un barril del petróleo cotizado a USD 9. El país estaba azotado por el Fenómeno de El Niño que destruyó carreteras y miles de hectáreas de producción en la Costa. Finalmente, la tensión entre Perú y Ecuador se había despertado de nuevo.”<sup>111</sup>. Este programa tenía una particularidad distinta a los demás programas hasta ahora mencionados.

La inscripción tenía la característica de ser por autoidentificación, es decir que, los medios de comunicación llamaban a las personas a presentarse para ver si cumplían o no los requisitos<sup>112</sup> “Así, una de las graves dificultades a enfrentar fue la determinación de beneficiarios (...) realizada a partir de un proceso de auto-convocatoria a nivel nacional a través de prensa escrita, radio y televisión”<sup>113</sup>. Una vez que el beneficiario se autodetectaba como tal, debía constatar problemas con el “...pago de luz, no tener créditos en casas comerciales ni línea telefónica ni ser afiliados al seguro social”<sup>114</sup> y presentarse en la iglesia<sup>115</sup> más cercana para realizar la inscripción. Desde el gobierno nacional creyeron que quienes mejor podrían acceder a los pobres eran las iglesias, razón por la cual, si bien el programa parecía a cargo de un organismo central como era el Ministerio de Economía y Finanzas en ese momento, la inscripción, etapa clave como ya hemos visto, estaba descentralizada en las

<sup>111</sup> Nota periodística del diario El Comercio. 29 de Mayo de 2014.

Consultar: <https://www.elcomercio.com/actualidad/mahuad-peculado-feriado-bancario-ecuador.html>

<sup>112</sup> Esto trajo aparejado muchos problemas puesto que en Ecuador existe una zona rural muy importante y de gran concentración de pobreza que no tenía acceso a la información de esos medios de comunicación y en consecuencia no se enteraban del programa.

<sup>113</sup> Almeida Cortez, A.M. (2009). El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Encuentros y desencuentros. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Pp. 50.

<sup>114</sup> *Ibidem*.

<sup>115</sup> Martínez, D., Borja, T., Medellín, N. & Cueva, P. (2017). ¿Cómo funciona el bono de desarrollo humano? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Condicionadas América Latina y Caribe. BID.

iglesias de todo el país. “En este momento del programa, no existían herramientas de “blindaje” que protegieran de manipulación política”<sup>116</sup>.

Frente a este escenario y una creciente notoriedad de manipulación al momento de la inscripción, es que en el año 2003, el Bono pasa a llamarse Bono de Desarrollo Humano produciéndose varios avances desde su ejecución hasta la implementación propia del plan. En primer lugar, pasa de ser un programa no condicionado a necesitar para su cobro la contraprestación de salud y educación para los niños del hogar (vacunación y asistencia al recinto educativo). La inscripción pasó a las universidades públicas en 2003 para luego finalizar bajo la órbita del Ministerio Coordinador de Desarrollo Social en 2009 que se mantiene hasta hoy. Actualmente, los beneficiarios ya no se autodefinen sino que aquellos que pueden acceder al plan son los que se encuentran por debajo de la línea de la pobreza. Esto es un rasgo fundamental, puesto que la línea de la pobreza es un índice claro y objetivo libre de discrecionalidades. Otro rasgo importante que también cambió desde su implementación es el modo de pago de la asignación. En una primera instancia era en efectivo lo que hacía que surgieran intermediarios que cobraban una “comisión” por la realización del cobro. Muchas personas realizaron un poder a una “...persona que lo retirara se quedaron sin este dinero o cayeron en redes de cobro, teniendo que pagar un valor por el “servicio” de retiro. El problema para los usuarios del sector rural, fue y es la lejanía de los puntos de pagos”<sup>117</sup>. Actualmente el pago es por tarjeta para evitar la intermediación que pone en jaque el funcionamiento del programa.

<sup>116</sup> Almeida Cortez, A.M. (2009). El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Encuentros y desencuentros. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Pp. 52.

<sup>117</sup> Almeida Cortez, A.M. (2009). El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Encuentros y desencuentros. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Pp. 53

Vemos aquí un claro viraje desde una operativa descentralizada hacia una central como una manera de combatir el clientelismo detectado en los años iniciales de la política social. “El “blindaje” del programa a partir de sistemas rigurosos de selección de beneficiarios, evitará de forma importante y sistemática la permeabilidad al clientelismo”<sup>118</sup>.

Debajo realizo un breve resumen de todos los programas expuestos y su línea temporal a partir de la cual, podemos confirmar que, los últimos programas mencionados que se encuentran en funcionamiento actualmente en los países citados cuentan con una gestión centralizada de la ejecución que busca con esto la eliminación de intermediarios para un proceso de inscripción claro y objetivo sin discrecionalidades que podrían vulnerar el programa y potencial la aparición de redes clientelares:

	1988	1997-1998	2002	2003	2009	2014 en adelante
<b>México</b>	PRONASOL	PROGRESA		OPORTUNIDADES		PROSPERA
<b>Brasil</b>			BOLSA ESCOLA		BOLSA FAMILIA	
<b>Argentina</b>				PJJHD		AUH
<b>Ecuador</b>			BONO SOLIDARIO		BONO DE DESARROLLO HUMANO	

\*Cuadro de elaboración propia en base a lo relevado.

## Comentarios Finales

Luego de todo lo expuesto queda claro que el tipo de ejecución de una política de transferencia condicionada tiene un impacto en la aparición de redes clientelares. Es

<sup>118</sup> Almeida Cortez, A.M. (2009). El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Encuentros y desencuentros. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. Pp. 62

importante también resaltar que ninguna ejecución *per se* está exenta de la aparición de dichas redes, pero sin embargo, pareciera evidenciarse en las políticas estudiadas durante este trabajo que un tipo de ejecución presenta mayores dificultades para la aparición del fenómeno.

Este trabajo apunta a profundizar el conocimiento en relación a la discusión sobre el modo de ejecución de las políticas de transferencia condicionada y su relación con el clientelismo a partir de la detección de vulnerabilidades de una y otra forma. Sostengo que es importante revisar los diseños en profundidad para ser capaces de detectar las falencias ocurridas en distintas etapas y proponer mejoras en los procesos para lograr, en última instancia, programas de transferencia directa eficientes y eficaces para combatir la pobreza.

Tanto la inscripción como la asignación resultaron ser un aspecto fundamental del diseño de los programas y su ejecución se volvió central al momento de medir la vulnerabilidad de la política. En el PJJHD la misma fue descentralizada y se pudieron corroborar espacios de discrecionalidad al no contar con reglas claras y transparentes para el ingreso al programa y el manejo del beneficio en efectivo. En cambio, la AUH al contar con una base de datos fiable y una coordinación exitosa entre el ente central y sus delegaciones provinciales, el proceso de inscripción y asignación no presentó rasgos clientelares eliminando el manejo en efectivo del beneficio en cuestión. El viraje, de acuerdo a la tendencia internacional, es la incorporación del programa como un derecho y no una política asistencial. Es decir, de reunir los requisitos el acceso al programa es un hecho, no un favor.

Las contraprestaciones de los programas también tuvieron diferencias sustanciales desde su control hasta su contenido. En el caso del PJJHD notamos una vulnerabilidad elevada al no contar con un registro y control adecuado del cumplimiento de las mismas. En cambio, la AUH contaba con un documento único a nivel nacional para la corroboración de la

contraprestación la cual se chequeaba de manera anual disminuyendo así el contacto del beneficiario con agentes intermediarios y permitiendo un control acertado respecto al cumplimiento de los requisitos.

En relación a la transparencia, de acuerdo al diagrama elaborado, notamos que el PJJHD presenta mayor vulnerabilidad en cuanto a este índice principalmente por la falta de lineamientos claros en cuanto a las contraprestaciones y el control adecuado de la implementación con documentos fiables. Sin embargo, cabe aclarar que en la AUH no se ha ahondado en la posible falsificación de documentos que verifican la contraprestación lo que podría abrir el espacio para redes clientelares.

Los indicadores presentados también confirman la mayor vulnerabilidad de un programa sobre otro principalmente por la aparición de mayor cantidad de intermediarios y el manejo en efectivo del beneficio que hizo posible un gran margen de discrecionalidad por parte del agente. Para una mejor comprensión del fenómeno sería interesante contar con la cantidad de denuncias en relación a prácticas clientelares recibidas entre uno y otro programa, que si bien no representan la totalidad del clientelismo<sup>119</sup> nos permiten acceder a una mejor y mayor comprensión del fenómeno. Al momento de querer acceder a estos datos la Unidad Fiscal para la Investigación de Delitos relativos a la Seguridad Social (UFISES) confirmó la confidencialidad de los datos requeridos. Al consultar a ANSES se confirmó que estos datos no se encuentran consolidados en un único registro lo que dificulta la medición de esta

<sup>119</sup> Las denuncias o quejas nos permiten visualizar este fenómeno que aquí llamaremos clientelismo explícito pero es necesario aclarar que la ausencia de denuncias no significa la ausencia del fenómeno. El clientelismo es una relación social que puede estar fundada en lazos afectivos que desmotiven las denuncias o mismo fundarse en el temor y que por miedo a la pérdida del plan, el beneficiario decida no realizar la denuncia. De cualquier manera en que se registren las prácticas clientelares es claro que el fenómeno basado en quejas y denuncias esta subregistrado. Tal como sostienen Gruenberg, C. & Pereyra Iraola, V. (2009) "En este sentido, la tasa de clientelismo real sería igual al clientelismo denunciado más el clientelismo oculto". Otro aspecto importante es que la mera denuncia tampoco significa la presencia del fenómeno per se sino el inicio de una investigación para validar o no la misma.

variable pero que sin embargo se encuentran trabajando en ello para poder detectar falencias y corregirlas. Podría haber aquí un interesante análisis a futuro.

Los trabajos etnográficos respaldan este argumento y los estudios internacionales demuestran que Argentina no es la excepción en la región puesto que existe un claro viraje de planes descentralizados hacia programas centralizados con la clara intención de blindarlos contra la aparición del fenómeno.

Queda en evidencia entonces, que el éxito de la AUH estuvo vinculado al tipo de ejecución centralizada de la política, pero por otra parte, resultó poco permeable a la aparición de redes clientelares porque ciertas condiciones que lo hubieran permitido no se sucedieron. Más precisamente no hubo, conflictos en la construcción de las bases de datos, no hubo problemas de coordinación y hubo una efectiva comunicación entre el organismo ejecutor y los beneficiarios a través de las entidades sectoriales. En el caso del PJJHD los lazos afectivos y el relacionamiento cercano, en la mayoría de los casos no fueron suficiente para evitar la arbitrariedad en el ingreso al programa. Sin embargo, también se pudo corroborar que en algunas localidades los intermediarios de los movimiento sociales pudieron llevar adelante acciones locales de gran interés para la comunidad como la puesta en marcha de comedores para los sectores más vulnerables.

Concluyo entonces que si bien se denota que la ejecución centralizada dificulta la aparición de redes clientelares, la misma no está exenta del fenómeno puesto que es fundamental lograr en la implementación propuesta una sólida y exitosa coordinación con las entidades sectoriales que permitan acceder a la territorialidad necesaria para un programa universal nacional. En otras palabras, la discusión en optar por una u otra forma de ejecución no se reduce únicamente a ello para lograr el éxito de un programa de transferencia

condicionada. Es necesario, observar con detenimiento la implementación para asegurarse el buen funcionamiento.

A continuación detallo algunas **recomendaciones** sugeridas para la formulación de políticas sociales de transferencia condicionada que resultan de una combinación de las mejores atribuciones de cada tipo de ejecución:

- Elaboración de un plan de comunicación claro nacional que permita a toda la población objetivo conocer del programa, sus vías de control, sus derechos y obligaciones. De esta manera, habrá asignaciones claras y los beneficiarios contarán con la información necesaria para evitar, ellos mismos, arbitrariedades ajenas.
- Apuntar a la universalidad en la provisión, esto va a permitir mayor alcance y menor restricción al momento de la provisión.
- Confección de un Único Registro de beneficiarios de Planes Sociales Nacionales, de forma tal de contar con una única base de datos válida para revisar las inscripciones la cual sirve para cruzar información de todos los planes sociales evitando duplicar o mismo evadir beneficiarios de manera correcta.
- Inscripción con documentación oficial y de conocimiento público en oficinas de entes nacionales. De esta manera, el proceso de inscripción se torna claro y transparente para todos los beneficiarios y para los organismos de control que evalúan la implementación de las políticas. La información pública resulta fundamental para un funcionamiento transparente.
- Relevamiento de preferencias locales de forma descentralizada. De esta manera, se puede relevar las preocupaciones y necesidades locales sobre las cuales elaborar las contraprestaciones exigidas. Para que este relevamiento se realice de la manera correcta, es necesario capacitar a los agentes locales para convertirlos en buenos

“burócratas en el nivel callejero”<sup>120</sup> y elaborar un plan de coordinación integral entre el agente central ejecutor y las entidades sectoriales.

- Beneficio abonado en forma bancarizada. De esta manera, se evita el manipuleo en efectivo de dinero el cual es más difícil de controlar y adicionalmente se bancariza a un sector generalmente relegado de esta dinámica formal. Fue demostrado que también ayuda al mejoramiento en los gastos de la economía familiar del beneficiario.
- Canales formales para la presentación de denuncias que permitan por un lado registrar la aparición de irregularidades para fortalecer el programa y contar con estadística confiable, y por el otro resguardar al beneficiario para que se sienta seguro al avanzar con una denuncia.
- Ejecución de la política centralizada. De esta manera se evita intermediaciones y potenciales arbitrariedades de agentes.

## Anexo I

CUADRO 1<sup>121</sup>:

### Alcance y condición de los Programas de Transferencias Condicionadas

Alcance / Condición	Universal	Limitado
Salud - Escolaridad	Ecuánime (I)	Acceso Clientelar (II)
Trabajo Municipal	Mantenimiento Clientelar (III)	Clientelar (IV)

<sup>120</sup> Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.

<sup>121</sup> Zarazaga, R. (2015). *Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja*. Desarrollo Económico, Vol. 54, No. 214. Pp. 338.

## Anexo II

Consultar:

<https://www.anses.gob.ar/sites/default/files/formulario/2019-01/PS%201.47%20DDJJ%20A%20SIGNACION%20UNIVERSAL.pdf>

## Bibliografía

- Albornoz, F. & Cabrales, A. (2013) “Decentralization, Political Competition and Corruption”.
- Almeida Cortez, A.M. (2009). El Bono de Desarrollo Humano en Ecuador: Encuentros y desencuentros. Facultad Latinoamericana de Ciencias Sociales Sede Ecuador. FLACSO
- Altimir, O., Beccaria, L., González Rosada M., (2002), “Distribución del Ingreso en Argentina 1974-2000”. Revista de la Cepal, Número 78, Buenos Aires, CEPAL.
- Aoranoff, R. (1997) La nueva administración pública. Capítulo: Las relaciones y la gestión intergubernamentales.
- Beccaria, A. y Curcio, J. (2011), “Análisis del impacto de la Asignación Universal por Hijo para Protección Social (AUHPS) sobre la situación de la niñez y sus familias”, Congreso Nacional de Ciencia Política. Ponencia presentada en el X Congreso Nacional de Ciencia Política, organizado por la Sociedad Argentina de Análisis Político y la Universidad Católica de Córdoba, Córdoba, Julio de 2011).

- Bertranou, E. & Bonari, D.. (2003). El gasto público y social en la Argentina: diagnóstico y perspectivas. Buenos Aires: Fundación Arcor.
- Cerdas Albertazi, J.M.. (2014). El clientelismo político: una revisión del concepto y sus usos. Anuario de estudios centroamericanos. Universidad de Costa Rica.
- Decreto 565/02 del Poder Ejecutivo Nacional.
- Decreto 1602/09 del Poder Ejecutivo Nacional.
- Di Gropello, E. & Cominetti, R. (1998) La descentralización de la educación y la salud: un análisis comparativo de la experiencia latinoamericana.
- Eaton, K. K. Kaiser y P. Smoke. (2012). The political economy of decentralization Reforms: Implications for aid effectiveness. Washington: Banco Mundial.
- Escobal, J. & Ponce, C. (2003). Síntesis de estudio de casos. La pobreza rural en América Latina: lecciones para una reorientación de las políticas. CEPAL. Pp. 20
- Fernández Arroyo, N. y Schejtman, L. (2012). Planificación de políticas, programas y proyectos sociales. Buenos Aires: CIPPEC y UNICEF.
- Freidenber, F., Rodrigues-Silveira, R. & Solís Delgadillo J.M. (2011). Voces cruzadas. Actores, instituciones y ciudadanía en América Latina. Editorial Académica Española.
- Frey, A. (2019) "Cash transfers, clientelism, and political enfranchisement: Evidence from Brazil ", Department of Political Science, University of Rochester.
- Galiani, S. (2006). Políticas sociales: instituciones, información y conocimiento. División de Desarrollo Social, CEPAL, Santiago de Chile.
- Gamba, J. (2014) Transferencias condicionadas en América Latina. Promoviendo igualdad a través de transparencia y rendición de cuentas. Transparency International.

- García-Gaudilla, M.P & Gonzalez, R.A. (1999). Democracia, participación y descentralización local: experiencias exitosas. Formulación participativa del presupuesto en el municipio de Caroní: comparación con la experiencia en Porto Alegre.
- Gasparini, L & Cruces, G. (2010) “Las asignaciones universales por hijo en Argentina: impacto, discusión y alternativas” . *Económica*, La Plata, Vol. LVI, Enero-Diciembre 2010.
- Gherghina, S. & Volintiru, C. (2017) A new model of clientelism: political parties, public resources, and private contributors. *European Political Science Review*, 9 (1). ISSN 1755-7739.
- Gimballi, P. (2016). Pobreza Urbana e Implementación de las Transferencias Monetarias Condicionadas en la Villa 20 de la Ciudad de Buenos Aires, Tesis de Maestría en Desarrollo Humano, Flacso.
- González, M. (2014). La Asignación Universal por Hijo según sus beneficiarias. Funcionamiento y prejuicios interpelados por la “Encuesta de Percepción de la Asignación Universal por Hijo” Encuesta de Percepción de la Asignación Universal por Hijo. Universidad Torcuato Di Tella.
- Gruenberg, C. & Pereyra Iraola, V. (2009). El clientelismo en la gestión de programas sociales contra la pobreza. Documento de políticas públicas, análisis n°60. CIPPEC.
- Gruenberg, C. & Pereyra Iraola, V. (2010). Género y Corrupción. Las mujeres en la democracia participativa. Capítulo II: Análisis preliminar sobre la relación entre el clientelismo, la pobreza y el género. Zorzal.

- Gruenberg, C.; Pereyra Iraola, V.; Torres, N. y Viola, A. (2007). Subsidios: entre la sospecha y la transparencia. Diagnósticos y recomendaciones para una reforma pro-transparencia. Políticas Públicas Análisis N° 46, CIPPEC, noviembre.
- Huergo, J & Varela, Andres. (2011). Proyecto: Incidencia de la Asignación Universal por Hijo en las escuelas - Informe final. Universidad Nacional de La Plata, Facultad de Periodismo y Comunicación Social
- Hunter, W. (2014). Making citizens: Brazilian Social Policy from Getúlio to Lula. Journal of politics in Latin America.
- Hunter, W. & Borges Sugiyama, N. (2014). Transforming Subjects into Citizens: Insights from Brazil's Bolsa Familia. Perspective on Politics.
- Informe ejecutivo SIGEN (2003). Informes Análítico. Red Federal de Control Público. Programa Jefes/as de Hogar. Febrero
- Langou Diaz, G. (2012) La implementación de la Asignación Universal por Hijo en ámbitos subnacionales. Programa de protección social y área de desarrollo. CIPPEC.
- Lindert, K., Linder, A., Hobbs, J. & De la Briere, B. (2007). The Nuts and Bolts of Brazil's Bolsa Família Program: Implementing Conditional Cash Transfers in a Decentralized Context. Social Protection World Bank.
- Lipsky, M. (1980). *Street-Level Bureaucracy: Dilemmas of the Individual in Public Services*. Russell Sage Foundation.
- Martínez, D., Borja, T., Medellín, N. & Cueva, P. (2017). ¿Cómo funciona el bono de desarrollo humano? Mejores prácticas en la implementación de Programas de Transferencias Condicionadas América Latina y Caribe. BID.

- Neffa, J.C. (2008). El plan jefes y jefas de hogar desocupados. Elementos para una evaluación de sus fortalezas y debilidades.
- Neffa, J.C (2009). Trabajo, empleo, calificaciones profesionales, relaciones de trabajo e identidades laborales. Clacso, Buenos Aires.
- Pautassi, L., Rossi, J., Campos, L. (2003). Plan Jefes y Jefas. ¿Derecho social o beneficio sin derechos?. Centro de Estudios Legales y Sociales CELS. Buenos Aires.
- Peroni, A. (2016). Implementación de la política social: espacio de intermediación clientelar. Análisis de caso, La Plata, Argentina. Revista de Sociología N°31.
- Pritchett, L. (2005). The political economy of targeted safety nets. Social protection discussion paper series. World Bank.
- Quirós, J. (2006). Cruzando la Sarmiento. Una etnografía sobre piqueteros en la trama social del sur del Gran Buenos Aires. Antropofagia.
- R, Gay. (1990). Community organization and clientelist politics in contemporary Brazil: a case study from suburgan Rio de Janeiro. International Journal of Urban and International Research
- Shah, Anwar (2006). Corruption and Decentralized Public Governance. World Bank Policy Research Working Paper 3824.
- Soldano, D. y L. Andrenacci. (2006). Aproximación a las teorías de la política social a partir del caso argentino. En Problemas de la política social en la Argentina contemporánea. L. Andrenacci (coordinador). Buenos Aires, Prometeo.
- Stokes, S. (2011). Political Clientelism. The oxford handbook for political science.

- Torrado, S. (2010), “Modelos de acumulación, regímenes de gobierno y estructura social”, en TORRADO, S. (dir.) El costo social del ajuste (Argentina 1976-2002), Tomo I. Buenos Aires, Edhasa.
- Villatoro, P. (2007) Las transferencias condicionadas en America Latina: Luces y Sombras. Documento de la CEPAL para el seminario internacional “Evolución y desafíos de los programas de transferencias condicionadas” CEPAL.
- Vinocur, P. & Halperin, L. (2004). Pobreza y políticas sociales en Argentina de los años noventa. Santiago de Chile, CEPAL.
- Vommaro, G. & Quirós, J. (2011). “Usted vino por su propia decisión” repensar el clientelismo en clave etnográfica. Desacatos. Num 36.
- Wallace, E.O. (1999). An essay on fiscal federalism. Journal of Economic Literature, Vol. 37, No. 3.
- Wolfgang, M. (2010). Conceptualizing and measuring clientelism. Neopatrimonialism en Various World Regions. German Institute of Global Areas Studies (GIGA), Hamburgo.
- World Bank (2003). Making Service Work for Poor People. World Development Report. Oxford University Press.
- World Bank (2004). World Development Report. Making services work for poor people.
- Zarazaga, R. (2015). Los programas de transferencias monetarias condicionadas en Argentina: Análisis sobre el alcance, las condicionalidades y el clientelismo en la Asignación Universal por Hijo y el programa Argentina Trabaja. Desarrollo Económico, Vol. 54, No. 214.
- Páginas Web Consultadas:

- <https://www.bancomundial.org/es/news/feature/2014/11/19/un-modelo-de-mexico-pa-ra-el-mundo>
- <https://www.elcomercio.com/actualidad/mahuad-peculado-feriado-bancario-ecuador.html>
- [https://www.indec.gov.ar/censos\\_total\\_pais.asp?id\\_tema\\_1=2&id\\_tema\\_2=41&id\\_tema\\_3=135&t=0&s=0&c=2010](https://www.indec.gov.ar/censos_total_pais.asp?id_tema_1=2&id_tema_2=41&id_tema_3=135&t=0&s=0&c=2010)
- [www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/vii/programa/paneles/d/d2/blanco-laurita-rodriguez.pdf](http://www.saap.org.ar/esp/docs-congresos/congresos-saap/vii/programa/paneles/d/d2/blanco-laurita-rodriguez.pdf).
- <http://www.trabajo.gov.ar/jefesdehogar/>
- <https://www.worldbank.org/en/news/opinion/2013/11/04/bolsa-familia-Brazil-quiet-revolution>



Universidad de  
**San Andrés**