

ISSN Digital 1852-0774

DOCUMENTOS
DE TRABAJO
CENTRO DE INVESTIGACIONES EN
Administración Pública

Año 12 Número 1 Volumen 14 Julio 2012

**Disonancias de la Administración Pública: Entre la
formalidad y la informalidad de las prácticas**

Patricia Catoira

UNA PUBLICACIÓN DE LA FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS DE LA UNIVERSIDAD DE BUENOS
AIRES



Universidad de Buenos Aires
Facultad de Ciencias Económicas



CENTRO DE INVESTIGACIONES EN ADMINISTRACIÓN PÚBLICA - CIAP

Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM) - Facultad de Ciencias Económicas – Universidad de Buenos Aires

Documentos de Trabajo del CIAP Año 12 N°1 Volumen 14 - Julio 2012

ISSN 1852-0774

Comité Editorial: Gustavo Blutman, Gabriela Ruty, Horacio Cao y Patricia Domench

Editor responsable: Centro de Investigaciones en Administración Pública
Av. Córdoba 2122, 2do. Piso C1120AAQ.Ciudad de Buenos Aires
ciap@econ.uba.ar

Indizada por:

-Centro Latinoamericano de Administración para el Desarrollo (CLAD)

-Centro de Documentación e Información sobre Administración Pública (CEDIAP), INAP – ARGENTINA

-Red Nacional de Documentación e Información sobre Administración Pública (REDIAP), INAP - ARGENTINA

UNIVERSIDAD DE BUENOS AIRES

FACULTAD DE CIENCIAS ECONÓMICAS

AUTORIDADES DE LA FACULTAD VINCULADAS CON LOS INSTITUTOS DE INVESTIGACIÓN (1)

Decano Dr. César Albornoz

Secretario de Investigación y Doctorado
Mg. Adrián Ramos

Subsecretaria de Investigación y Doctorado en Contabilidad
Dra. Elsa Beatriz Suarez Kimura

**Directora del Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y
Métodos Cuantitativos para la Gestión**
Dra. María Teresa Casparri

Director del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Isidoro Felcman

Subdirector del Centro de Investigaciones en Administración Pública
Dr. Horacio Cao

**Secretario Académico del Centro de Investigaciones en Administración
Pública**
Dr. Gustavo Blutman

(1) Autoridades a fecha 2017, momento de normalización de los documentos de trabajo CIAP

Centro de Investigaciones en Administración Pública

Director: Dr. Isidoro Felcman

Subdirector: Dr. José Serlin

Secretario Académico: Dr. Gustavo Blutman

Coordinadora Técnica: Lic. Daniela Navarro Brandán

Disonancias de la Administración Pública: Entre la formalidad y la informalidad de las prácticas

Patricia Catoira*

Índice

El sistema normativo de la Administración Pública: algunas aproximaciones teóricas para un análisis de la informalidad en el comportamiento de la burocracia estatal..... 5

Capacidades del Estado en la implementación de Programas de Transferencia Condicionada. Caso: Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho”33

* Universidad de Buenos Aires. Facultad de Ciencias Económicas. Instituto de Investigaciones en Administración, Contabilidad y Métodos Cuantitativos para la Gestión (IADCOM). Centro de Investigaciones en Administración Pública (CIAP). Buenos Aires, Argentina - ciap@econ.uba.ar

“El sistema normativo de la Administración Pública: algunas aproximaciones teóricas para un análisis de la informalidad en el comportamiento de la burocracia estatal.”

I – Introducción

Este trabajo tiene como objetivo indagar acerca del funcionamiento de las normas en el ámbito público y el comportamiento de los empleados estatales en torno al cumplimiento/incumplimiento de las mismas en el ejercicio de la función pública¹, dando cuenta de lo que se ha dado en llamar el “sistema alternativo de normas”.

Al igual que tantos otros sistemas de normas que regulan prácticas sociales de diversa naturaleza, las normas que regulan la función pública se constituyen como un marco regulatorio formal derivado del Estado, cuyo objetivo es determinar la manera en que los empleados públicos deben conducirse en el ejercicio de sus funciones.

Sin embargo, es posible observar en la Administración Pública (AP) un conjunto de comportamientos guiados por normas no previstas por el sistema formal, que influyen de manera decisiva en la forma de concebir y actuar al interior de la misma: ciertos códigos no escritos, ciertas reglas

¹ A los efectos del presente trabajo se entenderá por función pública “...*toda actividad temporal o permanente, remunerada u honoraria, realizada por una persona humana en nombre del Estado o al servicio del Estado o de sus entidades, en cualquiera de sus niveles jerárquicos*” y al funcionario público como “... *cualquier funcionario o empleado del Estado o de sus entidades, incluidos los que han sido seleccionados, designados o electos para desempeñar actividades o funciones en nombre del Estado o al servicio del Estado, en todos sus niveles jerárquicos*”. Dichas definiciones son citadas de la ley de Ética Pública N° 25188 y su Decreto N° 164/99. Los términos “funcionario”, “agente” y “empleado” se considerarán sinónimos.

invisibles. Estas conductas ponen en evidencia la falta de acatamiento a las normas legales, el apego a la informalidad y la baja orientación a la búsqueda del bienestar general por parte de las organizaciones encargadas de ejecutar y gestionar las políticas públicas (Oszlak 1984, Sauvy 1976, Comadira 2005).

Como en toda organización, en la administración pública se institucionalizan modos de comportamiento y percepciones de la realidad que configuran modelos simbólicos, normas, valores y patrones de conducta de los actores, los cuales influyen en los niveles de productividad y capacidad institucional (Denison 1991, Ilchman 1984, Oszlak- Orellana 2000).

Avanzar en la identificación de dimensiones de análisis para una mejor comprensión de la cultura burocrática estatal, específicamente sus comportamientos y la forma en que los empleados regulan sus conductas a partir de las características del sistema normativo con el que se interrelacionan, es el objetivo de estas líneas.

II. 1- Algunos abordajes teóricos

La AP y lo estatal son nociones estrechamente vinculadas al orden y la legalidad, la estandarización y formalización, el mundo de las normas y los procedimientos. El modelo de administración tradicional se instituyó sobre los elementos de aquel “ideal burocrático” descrito por el sociólogo Max Weber (1985) que coloca a la organización burocrática como la mejor expresión de la racionalidad instrumental. Por su parte, lo estatal también está ligado a la presencia de reglas en tanto el objetivo del Estado Moderno ha sido siempre garantizar el orden y la seguridad pública a través de la promulgación de leyes abstractas generales.

No obstante, como parte de la cultura de las organizaciones públicas, más allá de su estructura formal y reglada, es posible visualizar hábitos informales por parte de los empleados, que nos pueden permitir comprender algunos aspectos de lo que ocurre y se produce en ella. Existe una realidad que se configura alternativamente a los organigramas y los discursos oficiales, donde se desarrollan relaciones subjetivas no previstas, actitudes no fácilmente visibles, estrategias adaptativas y por lo tanto, una dinámica subterránea, que influye desviando los resultados efectivos del trabajo de las intenciones formalizadas e inscriptas en la organización formal² (Blau 1962).

Sobre dicha realidad, se asienta una imagen popularizada de la AP y su burocracia, la cual remite a la falta de transparencia, corrupción, favoritismo, clientelismo político, nepotismo; en definitiva, incumplimiento y transgresión (Crozier 1974, Oszlak 1984, Blau 1962). Sus empleados son acusados de eludir la normativa vigente para proteger sus propios intereses y/o brindar favores a cambio de determinadas recompensas.

Dicha imagen tiene correspondencias concretas con el funcionamiento del aparato estatal (con modalidades y graduaciones muy diversas) y por otro, se constituye a partir de mitos y lugares comunes que no nos permiten comprender la verdadera dinámica del funcionamiento del aparato administrativo, pero que sí nos advierten (a través de una imagen socialmente construida) de algunos dilemas propios del campo (Oszlak 1984). La imagen refiere a una realidad de transgresiones cotidianas que, por supuesto, no se reducen al ámbito público, pero que sí se presentan en él de forma singular y típica y se traducen en una deslegitimación del accionar estatal frente a la sociedad (Waldmann 2003, Isuani 1999, Sauvy 1976).

Si bien existe una extensa bibliografía que hace referencia a fenómenos tales como la falta de calidad institucional y la corrupción, rara vez se ha focalizado en las pautas culturales a las que obedecen dichos comportamientos desde abordajes empíricos consistentes (Rodríguez 2005, Comadira 2005, Estevez et. al 2004).

²Oszlak (1984) sugiere correctamente que las organizaciones burocráticas pueden (y así lo hacen) perseguir objetivos diferentes a aquellos que promueven el interés general.

Desde la restauración de la democracia, el fenómeno de la corrupción es indudablemente el más evidente en cuanto a desviación de normas por parte de los funcionarios públicos. Pero muchas conductas no se reducen a los actos más clásicos de corrupción, sino a prácticas que violen explícitamente o no una ley jurídica, marcan una distancia entre las “exigencias oficiales” y la conducta efectiva, y son socialmente instituidas como parte de la cultura normativa de la organización. Es importante distinguir que muchas transgresiones y conductas informales no necesariamente encarnan un beneficio personal para los protagonistas ni para terceros, (aunque en la mayoría de los casos así sea) e involucran tanto al incumplimiento de normas como al cumplimiento formalista de las mismas. Tal vez la categoría más próxima al fenómeno planteado es la de “corrupción incolora” (Comadira, 2005:3), aquella que se da cuando una sociedad, o parte de ella, no percibe la transgresión como tal y por ende deja de existir tal acto corrupto.

En la literatura se reconocen un conjunto de trabajos que analizan la falta de apego y aceptación que tienen los argentinos hacia las normas en general y mencionan la constitución de un orden normativo informal y paralelo (Waldmann 2003, Isuani 1999, Nino 1992, Rappoport 2008, Gordillo 1995, O'Donnell 1989, 1996, 1998).

En efecto, el sociólogo alemán P. Waldmann es quien ha centrado buena parte de su reflexión en plantear la existencia de sistemas alternativos de normas en América Latina y Argentina en particular, con el consecuente resultado de contextos de anomia estatal, refiriéndose, no tanto a situaciones donde no existe ninguna regulación social o dónde no se cumple ninguna norma, sino a aquellas situaciones donde no hay claridad sobre las normas que deben ser aceptadas ni confianza sobre las autoridades que las tienen que hacer cumplir. De este modo, la función reguladora de la norma garantizada por un sistema de sanciones, así como la aceptación social de la misma, muestra sus límites. (Waldmann 2003).

Por su parte, los estudios de cultura organizacional se han desarrollado ampliamente en el sector privado, mientras que su diagnóstico en el sector público, y particularmente en Argentina, ha sido tradicionalmente relegado (Schein 1988, Denison 1991, entre otros). Las teorías organizacionales y de la administración, que constituyen una fuente fundamental para el estudio de la burocracia estatal, también tienen su origen en investigaciones en el ámbito privado y esto ha generado la utilización acrítica de marcos conceptuales generados en otros ámbitos, explicitando una falta de contextualización social, cultural e histórica en los enfoques (Oszlak 1984).

Así también, los diferentes intentos de “reformas administrativas”, han soslayado la idiosincrasia cultural de los principales actores involucrados en el aparato administrativo, quienes protagonizan el hacer diario en la organización: los empleados estatales. (Felcman et. al 2002, Prats Català 2006). Esto ha tenido y tiene importantes consecuencias, en tanto el comportamiento de éstos es un factor decisivo en el éxito o el fracaso de cualquier reforma que se introduzca: ¿qué utilidad puede tener una modificación en las normas si las mismas no regulan las conductas de quienes deben acatarlas? ¿Qué beneficio puede acarrear la introducción de nuevas y modernas tecnologías de información si no son utilizadas por los funcionarios para la toma de decisiones y las mismas se siguen basando en la discrecionalidad de los actores?

Alcanzar una comprensión profunda de la naturaleza de los factores que intervienen en el funcionamiento de la administración pública, requiere necesariamente ahondar en estos aspectos comportamentales y en las normas sociales que guían dichas conductas.

Una aproximación de este estilo permite poner en tela de juicio aquellos mitos y preconceptos de sentido común que recaen sobre la actividad pública y sus agentes, ya que por naturaleza, los empleados estatales no son más “vagos”, “corruptos” o “ineficaces” que la mayoría de las personas. Que estos rasgos se presenten con mayor frecuencia se debe, en gran medida, a condiciones estructurales/ institucionales donde se desarrollan las prácticas cotidianas de los empleados públicos y a la naturaleza contradictoria de sus roles y funciones (Oszlak 1984).

Existen diferentes vertientes teóricas que han abordado el estudio del aparato institucional del Estado, poniendo el acento en mayor o menor medida al contexto externo a dicho aparato, e intentando dar cuenta de qué manera la dinámica interna de la burocracia es afectada por el mismo. Los enfoques administrativo- organizacionales han puesto el foco en la estructura y en los procesos internos de la organización y sus restricciones contextuales. Los enfoques politológicos, por su parte, analizan a la sociedad global y la interacción- inserción de la burocracia en ese campo. Se genera entonces una tensión sobre dónde poner el foco, si en la dinámica interna de la burocracia o en la dimensión contextual, para no perder riqueza en el abordaje. (Oszlak 1984)

Para un análisis del fenómeno descripto, el foco deberá estar puesto al interior de la dinámica burocrática, permitiendo que una mirada más micro-sociológica ilumine componentes de análisis dejados de lado por otras perspectivas, como la cultura normativa inscrita en el ejercicio de la función pública.

Se trata de un tipo de análisis que aborda a la burocracia estatal como un conjunto de instituciones que, al margen de producir bienes, servicios y regulaciones en nombre del bienestar general, está dotado de su propia cultura que genera y reproduce a través de un sistema de símbolos. Dicho conjunto de instituciones mantienen entre sí relaciones de interdependencia funcional, jerárquica y/o presupuestaria y constituyen el aparato administrativo, brazo ejecutor de las políticas de Estado (Oszlak 2006). En calidad de institución *“la burocracia puede ser vista como un conjunto articulado de reglas y pautas de funcionamiento cuya finalidad es asegurar la continuidad, coherencia y relevancia de las políticas públicas por un lado, y prevenir la discrecionalidad del ejercicio del poder público por otro”* (Zuñanic- Iacoviello 2008:1).

También debe entenderse a la burocracia estatal como un actor inmerso en relaciones de poder (Crozier 1990, Ilchman 1984, Aguilar Villanueva 2007), que no es neutral ni un simple agregado institucional (Oszlak 1984), sino que tiene intereses propios, y en su relación con su clientela, define tomas de posición y cursos de acción de la política (Cardoso 1972, Evans 1996, Aguilar Villanueva 2007).

Sin embargo, su contextualización es imprescindible (Oszlak 1984), en tanto da cuenta de los condicionamientos históricos de un proceso de formación del aparato estatal, de un pasado colonial, de un régimen político, de una producción económicamente predominante, de una trama de relaciones sociales, fundamental para la adecuada comprensión del fenómeno de la informalidad y para entender a la burocracia, también, como un resultado de las políticas públicas, que se cristalizan en el aparato institucional. La burocracia es producto de diversas necesidades y demandas históricas de la sociedad y de un particular proceso de asignación de recursos y arreglos institucionales tendientes a satisfacerlas. Por ello, se constituye en una arena de conflicto donde se resuelven disputas e intereses en pugna (Oszlak 2006).

El análisis está situado en la forma organizativa del Estado, en su aparato institucional concreto, entendiendo a la burocracia pública como su expresión material y aparato ejecutor de las políticas que implementa. En su expresión material- objetivada el Estado es vivido en su exterioridad, como “afuera de la sociedad”, y son las instituciones las que vienen a encarnar lo “público”, el “interés general”. Sin embargo, esta cristalización encubre relaciones sociales de dominación (O’ Donnell 1984).

Por ende, no es posible dejar de introducir en el análisis la concepción ideal- abstracta del Estado, a partir de la cual el mismo puede entenderse como una instancia de articulación de las relaciones sociales capitalistas e implica un sistema de dominación (Oszlak 1997, O’ Donnell 1984).

La burocracia es parte de un proceso de formación estatal y social más amplio y conforma uno de los atributos de estatidad (es decir, el conjunto de atributos que constituyen a un “Estado nacional”) el cual refiere a la necesidad de ejercer el control sobre el territorio y por ende, de formar un cuerpo burocrático profesionalizado y una compleja red de instituciones que aseguren la dominación y gobernabilidad. (Oszlak 1997, 2006).

Soslayar esta distinción conceptual inmersa en la propia definición de Estado (material- abstracta), puede opacar el análisis y llevar a conclusiones erróneas, fundamentalmente en cuanto al debate acerca de la legitimidad de las normas y el carácter justo e injusto de las mismas para las distintas clases sociales.

El derecho racional- formal se expande juntamente con el capitalismo y representa la codificación formalizada de una relación de dominación, creando un sujeto virtualmente libre e igual ante la ley (Oszlak 1997, O' Donnell 1984). El acatamiento de las leyes formales del Estado reproduce dicho orden de dominación. Por ende, pensar en la transgresión de las normas por un grupo social, entendidas éstas como la expresión de la dominación de una clase sobre otra, cambia el ángulo de la discusión y del análisis. La transgresión puede ser entendida como espacio de innovación y revolución contra el orden social dominante.

No obstante, a efectos de la problemática que se pretende abordar, es preciso poner el foco de análisis en su instancia material- concreta y entender a la burocracia como un actor crucial en el diseño y ejecución de las políticas públicas, central para entender el desempeño del aparato administrativo y productivo del Estado. No porque dicha problemática sea exclusiva del sector público, ya que caeríamos en una versión parcializada del problema si así lo creyéramos (sumado a la dificultad de delimitar entre lo público y lo privado) sino por las características y la impronta que adquiere el fenómeno en dichas organizaciones. ¿Por qué?

En primer lugar, porque son ellas, en el marco de los actuales Estado democráticos, las encargadas de ejecutar el “interés general” y representar a la sociedad en su conjunto, para lo cual poseen un poder de acción que no inviste otro tipo de organización.

En segundo lugar, los organismos públicos forman parte del sistema político y éste no es simplemente una variable del entorno, sino que los hace ejecutores de un proyecto político particular.

En tercer lugar, mantienen frecuentemente una condición monopólica respecto a la capacidad decisoria sobre algunos ámbitos, servicios y bienes de la sociedad.

Por último, la AP está reglamentada por el Derecho administrativo, que consta de reglas no generadas en el propio ámbito como sí sucede en otra clase de organizaciones (separación del derecho público del derecho privado), las cuales derivan del sistema representativo vigente encarnando la voluntad general; si bien, como veremos, no es un marco normativo que le viene dado simplemente “de afuera” sino que se mantiene con él una relación compleja.

En efecto, es en la AP y su burocracia donde la conflictividad entre los intereses privados de sus agentes y el “interés público”, la transgresión de las normas y la informalidad de las conductas, adquiere un interés analítico singular.

II. 2- Normas, estructuras, comportamientos: “Habitús organizacional”

Siguiendo el modelo de análisis organizacional sugerido por Oscar Oszlak (2006), tres son los elementos fundamentales a tener en cuenta para abordar de manera sistemática el análisis de la burocracia y sus instituciones: normas- estructuras-comportamientos. Dichos componentes deben ser analizados en un contexto referido a un estado de agenda de políticas y una estructura histórica- social configurada a partir de una régimen económico, político, social y cultural particular.

Las normas definen la acción general de la burocracia, establecen el marco formal de comportamiento, con sus restricciones y licencias. Las normas incluyen tanto la definición de fines, prioridades y objetivos como la de métodos y procedimientos administrativos, así también como el sistema de sanciones. Dicho esquema normativo determina la obtención y asignación de recursos (humanos, financieros, tecnológicos, materiales) que emplea la burocracia de manera combinada para producir bienes, regulaciones, servicios o símbolos. La forma en que esos recursos se estructuran configura una determinada “función de producción” destinada a la satisfacción de determinados objetivos. Esa productividad está condicionada por las estructuras organizacionales que suponen: un grado de diferenciación estructural, un grado de especialización funcional y un grado de interdependencia entre las unidades.

Los comportamientos son el último de los elementos planteados y el más significativo a los fines de este trabajo, en tanto los mismos se ven condicionados por los otros elementos; es decir, por el tipo de recursos empleados y asignados, las normas que orientan la actividad estatal y las estructuras organizacionales. De este modo, la conducta de los empleados públicos se ve determinada no sólo por las características, intereses y objetivos individuales, sino también por los recursos, normas, demandas externas, relaciones de interacción y subordinación y por el sistema de sanciones que se configura como parte de la institucionalidad pública.

Acertadamente, el autor plantea que si bien las normas determinan las estructuras y ambos los comportamientos, dichas variables pueden funcionar como elementos mutuamente influyentes. (Oszlak 2006).

Aquí interesa poner el acento específicamente -en la relación normas-conductas- y remarcar fundamentalmente el modo en que los comportamientos no sólo se ven influidos por el sistema normativo, sino que los mismos, a partir de arreglos estructurales y un contexto histórico-político particular, constituyen nuevos sistemas de normas que alcanzan altos niveles de institucionalización.

Si bien Oszlak (2006:10) advierte que el marco normativo puede contener a los patrones culturales en los que opera la burocracia, los considera más bien como una restricción que forma parte del contexto. En este trabajo, el análisis de dichos patrones estará contemplado directamente dentro de las normas actuantes en la función pública. Son los hábitos culturales insertos en la propia cotidianeidad de la gestión pública los que condensan esa determinada y específica forma de articulación de los restantes elementos planteados.

Dicho esto, y a partir del esquema analítico descripto, es posible avanzar e incorporar los elementos identificados a un abordaje sociológico-cultural, que nos permita ahondar en aquellos aspectos comportamentales y normativos más microscópicos.

En este sentido, las diversas instituciones de la sociedad, fundamentalmente el Estado, así como los grupos sociales de los que formamos parte, son considerados fuente de transmisión de valores y normas que guiarán las percepciones, juicios y prácticas de los agentes sociales en su vida cotidiana. Producen un conocimiento común entre los actores sobre cuáles son los comportamientos apropiados y, principalmente, significativos (Robbins 2004).

Las instituciones adquieren un carácter normativo, en tanto regulan y orientan los comportamientos humanos estableciendo pautas ordenadoras y reglas de juego de la actividad social, que se transmiten de una generación a otra. Estas normas son incorporadas por las personas a través de un aprendizaje que se da en una primera instancia en el seno de la familia, y, más tarde, en el contacto con otras instituciones sociales que le imprimen a esas regulaciones formas específicas.

La cultura de las instituciones públicas puede pensarse como un proceso continuo de transmisión e internalización de normas, en el cual los individuos aprenden y adoptan costumbres y formas de hacer/decir/pensar de lo público y en lo público.

En el sector público, sus miembros definen ciertos usos y costumbres, institucionalizan criterios sobre lo que es bueno y lo que es malo, lo aceptable e inaceptable, configuran modelos simbólicos y guías para la acción. El conjunto de esos elementos interiorizados por los individuos es lo que Pierre Bourdieu (1992) ha denominado *habitus*. Por *habitus* se entienden esas disposiciones, esos esquemas, a partir de los cuales los sujetos perciben el mundo y actúan en él: disposiciones a pensar, actuar, percibir, sentir, que son adquiridas socialmente en relación a la posición que los agentes ocupan en el sistema social.

El *habitus* es, a la vez, un sistema de esquemas de producción de prácticas y de esquemas de percepción de esas prácticas (Borgucci 2008). Es decir, estos esquemas están socialmente estructurados: han sido conformados a lo largo de la historia de cada sujeto y suponen la interiorización de la estructura social, del campo concreto de relaciones sociales en el que el agente se ha conformado como tal. Pero al mismo tiempo son estructurantes: son las estructuras a partir de las cuales se producen los pensamientos, percepciones y acciones del sujeto. El *habitus* es producto de las prácticas y a la vez, matriz generadora de prácticas. Es el sentido práctico que guía las acciones del sujeto, el principio que organiza todas sus actuaciones en el entorno³.

Las normas (formales e informales) que regulan la función pública se interiorizan en forma de ciertos esquemas cognitivos, perceptivos, valorativos del grupo social del que el funcionario público es parte y se exteriorizan re-construyendo la realidad institucional.

³ "Los condicionamientos asociados a una clase particular de condiciones de existencia producen *habitus*, sistemas de disposiciones duraderas y transferibles, estructuras estructuradas predispuestas a funcionar como estructuras estructurantes, es decir, como principios generadores y organizadores de prácticas y de representaciones que pueden ser objetivamente adaptadas a su meta sin suponer el propósito consciente de ciertos fines ni el dominio expreso de las operaciones necesarias para alcanzarlos, objetivamente 'reguladas' y 'regulares' sin ser para nada el producto de la obediencia a determinadas reglas, y por todo ello, colectivamente orquestadas sin ser el producto de la acción organizadora de un director de orquesta." (Bourdieu, 1992: 88)

De este modo, la noción de habitus se presenta como un concepto integrador, que explicita las relaciones recíprocas entre las normas, estructuras y comportamientos. El habitus está constituido por representaciones sociales, teorías o modelos de conocimiento que incluyen valores, normas y prácticas, lo que permite a los individuos y colectivos orientarse en el mundo social y dotarse de un marco de conocimiento e interpretación del mismo. Dichas representaciones son preservadas y transmitidas a través del lenguaje, ritos sociales, tradiciones, rutinas, mitos, generadas por un grupo social que experimenta y comparte de un modo particular similares condiciones de interacción social.

Los funcionarios, por el hecho de ocupar posiciones en el espacio social público, están sujetos a condiciones de interacción y factores condicionantes similares y como resultado, están dotados de disposiciones particulares que los llevan a desarrollar prácticas similares. De este modo, podemos decir que desarrollan un “habitus organizacional”.

II. 3- Sistemas alternativos de normas

Retomando a Durkheim, P. Waldmann (2003) nos recuerda que un sistema normativo para poder funcionar (como modelo ideal de observancia) tiene que estar conformado por normas claras y comprensibles, apoyarse en el consenso de los destinatarios de esas normas, y contar con la capacidad de imponer sanciones ante su incumplimiento.

En la realidad nacional parece producirse un fenómeno particular, originado en cierta contradicción entre la segunda y la tercera dimensión (Waldmann 2003; Isuani 1999); es decir, entre la aceptación social que tienen las normas y la capacidad del Estado para imponer regulaciones y sanciones.

Particularmente en el ámbito público, muchas conductas parecen inspirarse en códigos que no sostienen el criterio de universalidad de las normas jurídicas. Esos códigos, más bien, se encuentran basados en relaciones de grupo, clientelísticas, de amistad o familiares, prevaleciendo de este modo una forma de micro-solidaridad y cierto desprecio por las normas de contenido universalista. El “personalismo”, el cual supone otorgar mayor jerarquía a las relaciones y contactos personales, por encima de las leyes y las buenas prácticas de gestión (Rappoport 2008), por momentos rivaliza con el imperio de la ley y por momentos se impone.

Además, existe una gran cantidad de hábitos de los funcionarios públicos que no necesariamente contrarían las normas legales, pero sí se ubican al margen u opuestos a determinados patrones de comportamiento considerados éticamente correctos, y esto adquiere una especial importancia en el ejercicio de la función pública (Waldmann 2003, Isuani 1999, Nino 1992, Gordillo 1995, O'Donnell 1989, 1996, 1998).

Dicho esto, el sistema de normas y valores que parece estar regulando la conducta de los empleados estatales se complejiza y presenta algunas particularidades.

Un esquema conceptual explicativo (Waldman 2003) que concibe dos esferas normativas diferenciadas⁴ puede colaborar a la simplificación del análisis:

1. El sistema jurídico formal (nivel estatal)
2. Sistema alternativo de normas (nivel de las normas paralelas)

El sistema jurídico formal es el sistema de normas escritas y formales, disposiciones emanadas del Estado de cumplimiento universal en un determinado tiempo y lugar. En nuestro caso, el marco normativo que rige la función pública en general⁵, conjunto normativo que deviene del Estado de Derecho y sus arreglos político- democráticos. Este marco jurídico presenta algunas debilidades y puede ser considerado un tipo de déficit de capacidad institucional, en tanto tiene implicancias directas sobre la gestión burocrática (Oszlak- Orellana 2000).

⁴ Se trata de una distinción puramente analítica ya que en la práctica social los sistemas normativos se entrelazan y se definen mutuamente.

⁵ Concretamente nos referimos a la Ley N° 25164 Marco de Regulación del Empleo Público y su dto. Reglamentario 1421/02, Ley N° 24185 de Negociación Colectiva en el Sector

Se trata de un marco normativo que no se muestra ordenado para el comportamiento de los empleados en el ámbito público, sino que es más bien una fuente de desorden⁶. No crea condiciones para generar certezas en cuanto al comportamiento. Existen una cantidad de leyes y decretos que no sólo serían imposibles de aplicar de forma rigurosa sino también indeseable, debido a que son disposiciones obsoletas que ya no se corresponden con valores y costumbres de la sociedad. También existen otras tantas normas heterogéneas y hasta contradictorias, para reglamentar las mismas situaciones (BID 2006).

A esta falta de transparencia y claridad en las normas, se agregan las incalculables excepciones que ponen un límite a la generalidad y obligatoriedad de las normas para ciertos grupos (Waldmann 2003:71) Esto da lugar a un margen de discrecionalidad difícilmente controlable. Dicha situación contribuye a desorientar y a confundir a los empleados.

En definitiva, el derecho formal que reglamenta la función pública está muy lejos de constituir un marco confiable para las actividades cotidianas de los empleados públicos y para la regulación de sus comportamientos. Las leyes muestran una debilidad desde el punto de vista técnico, se las aplica según criterios parciales y su infracción es raramente sancionada.

Pero además de las mencionadas deficiencias internas del derecho formal en el sector público, existe una complejidad en otras dimensiones. Su aceptación social es vaga y limitada y también las sanciones que deberían garantizar el control de su comportamiento (Waldmann 2003, Isuani 1999).

Público y su dto. 447/93, Dto. 214/06 Convenio Colectivo de Trabajo General para la Administración Pública, Dto. 2345/08 de Contrataciones temporarias, Dto. 639/02 de adscripciones, Dto. 993/91 Sistema Nacional de Profesión Administrativa, Dto. 2098/2008 Sistema Nacional de Empleo Público, Ley de Ética Pública 25188 y dto. 164/99, entre otros.

⁶ Datos obtenidos de la síntesis del diagnóstico caso Argentina incluido en el "Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina" desarrollado por el Banco Interamericano de Desarrollo, 2006.

Algunos autores sugieren que en la sociedad argentina el universo del derecho positivo no tiene relación con el de las costumbres y por ende, los comportamientos ilegales no generan actitudes de rechazo explícito. La transgresión no es percibida como tal. El derecho formal garantizado por sanciones estatales se enfrenta con costumbres de la población que orienta su comportamiento por reglas informales basadas en la aceptación social (Isuani 1999, O'Donnell 1989). Menciona Isuani que las costumbres contradicen al derecho, porque son percibidas como una imposición de una voluntad ajena: se trata de “...normas que no están basadas en costumbres sino que por el contrario intentan establecer costumbres.” (1999:34)

Se abre así un universo de normas informales, que en ocasiones pueden llegar a ir por vías paralelas, regulando distintos aspectos de la vida social, ser complementarias a la normativa formal o bien, constituirse como contrapuestas en una especie de antiorden. Sin embargo, entre los polos opuestos existen combinaciones intermedias de reglas formales e informales que contarían sólo parcialmente el orden oficial vigente (Waldmann 2003, Isuani, Gordillo 1995).

Peter Waldmann (2003:92) establece una tipología de relaciones entre el sistema jurídico estatal y los sistemas alternativos de normas, dando cuenta del distanciamiento o convergencia entre los sistemas a partir de cuatro tipos:

Complementariedad: Se trata de normas que no cuestionan en principio el marco jurídico oficial, sino que lo apuntalan y fortalecen corrigiendo sus debilidades. Si bien expresan concepciones alternativas del orden y de la solidaridad, estableciendo códigos que se basan en la confianza personal y en la idea de reciprocidad, son normas que se usan sólo subsidiariamente. Es un modo de contraponer valores “humanos” al orden liberal- racional oficial que se impone. Las grandes organizaciones burocráticas modernas son el espacio ideal donde se desarrollan este tipo de normas.

Dualidad: en este caso las normas alternativas compiten directamente con el derecho formalmente vigente. Cuando los funcionarios se ven confrontados con intereses en conflicto no hay una norma vinculante, más bien existe una doble moral o moral paralela (Gordillo 1995:74) y las justificaciones también lo son. Dos lenguajes. Este tipo de sistema normativo dual requiere una alta flexibilidad y una gran capacidad de disimular y manipular por parte de los actores. Las normas alternativas están siempre presentes habiéndose transformado en rutinas y hábitos. Ya no se aplica según los casos concretos. No obstante, no implica la desaparición del orden formal, sino que mantiene con él un equilibrio precario.

Autonomía a la sombra del Leviatán: Si en el sistema dualista el orden jurídico es puesto en cuestión por un sistema alternativo de reglas, esto sucede en el interior: allí donde nacen las estructuras formales vinculantes (el ámbito público y administrativo) surgen los anticódigos que relativizan su validez; en este sistema las normas autónomas se constituyen en el exterior, en zonas donde el Estado no tiene alcance o son desatendidas por éste. Habitualmente son espacios limitados como por ejemplo favelas o villas miseria.

Anomia: Aquí la situación que predomina es la falta de reglas o un estado confuso de las mismas que obstaculiza una clara orientación de los comportamientos. No se distingue la claridad de las reglas ya que los límites entre lo permitido y no, lo recomendable o sancionable, cambia continuamente y de modo arbitrario.

La existencia de un amplio espectro de la conducta de los funcionarios públicos que transgrede normas legalmente sancionadas y la coexistencia con un sistema de normas paralelo, nos permite plantear como hipótesis preliminar que la cultura burocrática, tal como se constituyó en Argentina, en el contexto de una peculiar cultura política y de cambios acaecidos en el contexto económico en las últimas décadas, sobre todo desde el advenimiento de la democracia, parece presentar una estructura normativa de características duales. Las normas parecen tener una matriz dual. Es aquí donde se encuentra la esencia del rasgo anómico, en la convivencia de estos conjuntos normativos. Anomia y dualidad son dos características del sistema normativo que se presentan como dos caras del mismo fenómeno.

Se podría objetar que las normas informales reducen la dimensión de la anomia, ordenando y regulando el comportamiento exclusivamente a través del poder de las costumbres, pero estas normas no logran imponerse efectivamente y conviven con las formales, la mayoría de las veces no de modo complementario, sino en competencia directa con las mismas.

Es así como estos habitus organizacionales que relativizan la regularidad impuesta por la estructura formal y reglada, permiten la constitución de los que algunos autores han denominado “sistema alternativo de normas” (Waldmann 2003:91), “sistema administrativo paralelo” (Gordillo 1995:35) o bien, “institucionalización informal” (O’Donnell 1996, Prats Catala 1998) dando cuenta que las transgresiones a la norma no son fortuitas sino que responden a ciertas reglas sociales estables y permanentes.

En la literatura, la existencia de la informalidad es presentada como la “*otra cara de la Burocracia*” (Blau, 1962). Los miembros de una organización actúan como seres humanos y no como máquinas impersonales y sus acciones, a veces, transgreden las reglas oficiales. La existencia de la estructura informal es imprescindible (e inevitable) para un adecuado funcionamiento de la misma, siempre y cuando complemente y no socave la existencia del sistema formal. Dicha estructura, al igual que la formal, posee reglas, grupos y sistemas de procedimientos. Peter Blau subraya:

“Su informalidad radica en que nunca han sido compilados en códigos o reglamentos oficiales, y en que se originan y mantienen con un grado de espontaneidad del que necesariamente carecen las actividades basadas en una estructura formal. Sin embargo, estos agrupamientos, reglas y procedimientos forman una estructura, puesto que si bien no están oficialmente reconocidos, se hallan establecidos de una manera clara y semipermanente, y son tan ‘reales’ y tan coercitivas para sus miembros como los de la estructura oficial, conservando su existencia y su significado social a través de numerosos cambios de personal...” (1962:45)

Muchas situaciones no pueden ser resueltas de forma eficaz en el marco de la estructura formalmente institucionalizada y por eso se busca apartarse de ella. Se la ignora, se la cambia o se utiliza un bypass como camino de circunvalación o desvío de la norma oficial. A través del conocimiento de las costumbres, se actúa en el nivel de la estructura informal.

Sin embargo, en ocasiones, la estructura informal deja de resguardarse en el ámbito privado y se convierte en pautas de comportamiento oficialmente reconocidas por los miembros del grupo. Es decir, adquiere reconocimiento cuasi- formal. La estructura formal pasa así a un segundo plano, en la medida en que la informal es reconocida y utilizada por todo el grupo.

Las normas no oficiales, muchas explícitamente prohibidas en el plano formal, en muchos casos ayudan a la obtención de las metas. Y es aquí donde Blau (1962) comienza a definir a la burocracia, a diferencia del tipo ideal weberiano, más por sus fines que por los medios para alcanzarlos.

Estas conductas informales están socialmente estructuradas, lo que significa que se van conformando a partir de la interiorización y adaptación de los empleados a determinadas condiciones estructurales de la AP; es decir, a partir del campo concreto de relaciones sociales en el que el empleado público se desenvuelve como tal. Pero al mismo tiempo son estructurantes, en el sentido que cobran vigencia institucional, que se convierten en una matriz generadora de esas mismas prácticas paralelas.

La baja definición normativa en muchos aspectos organizacionales y por otro lado, el escaso ajuste a las normas vigentes o su bajo cumplimiento, dan lugar a espacios o márgenes de discrecionalidad que permiten la formación de estrategias alternativas.

Cierta parte de la literatura sugiere que estos comportamientos son usados como estrategias de adaptación al medio. La organización formal produce tensiones y presiones de mayor o menor fuerza. Consiente o inconscientemente el individuo responde a dichas presiones por medio de comportamientos, relaciones y estrategias no previstos por la organización. E. Goffman (1988) distingue dos modos de adaptarse a la misma:

a) Las *adaptaciones primarias* que corresponden a los comportamientos que obedecen los requerimientos oficiales de la organización.

b) Las *adaptaciones secundarias* que consisten para el individuo en utilizar medios alternativos, “prohibidos” y estrategias no autorizadas para tergiversar así las pretensiones de la organización relativas a lo que él tendría que hacer o recibir, y por lo tanto, a lo que tendría que ser. Las adaptaciones secundarias representan para el individuo el medio de apartarse al rol y al personaje que la institución le asigna de modo natural.⁷

Las conductas informales se inscriben en determinadas “estrategias” en las que está en juego el poder dentro de la organización. Los grupos adoptan las mismas para adaptarse a la organización y resolver las tensiones con el sistema formal. Es entonces cuando el uso de medios ilegítimos pero eficaces desde el punto de vista técnico se hace presente.

Muy bien señala Aguilar Villanueva citando a Lowi: *“Las áreas de políticas o de actividad gubernamental constituyen arenas reales de poder. Cada arena tiende a desarrollar su propia estructura política, su proceso político, sus élites y sus relaciones de grupo”* (2000:31). Si entendemos que las instituciones gubernamentales del Estado siempre son una instancia donde pugnan los diversos grupos de la sociedad civil para imponer o defender sus intereses (Oszlak 1984), la burocracia es, en definitiva, arena de conflicto entre actores portadores de intereses conflictivos y contradictorios. Por ende, la burocracia no es simplemente la encarnación del “interés general” opuesto a los intereses particulares de los diferentes sectores de la sociedad civil (1980, 2006). Los funcionarios no responden necesariamente a una disciplina weberiana de observación de reglas abstractas. Sin embargo, tampoco las desconocen. Por el contrario, las mismas siguen siendo valoradas y sostenidas en la conciencia colectiva, por más que permanentemente se infrinjan. Es una actitud ambigua que tiene que ver con los diferentes roles que asume la burocracia en el ámbito público (Oszlak 1984).

⁷ Con respecto a las adaptaciones secundarias Goffman dice: “He creado esta grosera designación para llegar a lo que en realidad me interesa: el ajuste secundario, que defino como cualquier arreglo habitual, que permite al miembro de una organización emplear medios o alcanzar fines no autorizados, o bien hacer ambas cosas, esquivando los supuestos implícitos acerca de lo que debería hacer y alcanzar, y en última instancia, sobre lo que debería ser. Los ajustes secundarios representan vías por las que el individuo se aparta de su rol y del ser que la institución daba por sentados a su respecto.” (1988: 190)

La burocracia puede asumir tres roles diferentes:

-un rol sectorial, como actor “desgajado” del Estado que asume frente a éste la representación de sus propios intereses como sector;

-un rol mediador, a través del cual expresa, agrega, neutraliza o promueve intereses, en beneficio de sectores económicamente dominantes; y

-un rol infraestructural, proporcionando los conocimientos y energías necesarios para el cumplimiento de fines de interés general, habitualmente expresados en los objetivos formales del Estado. Acciones de este último rol consisten en la producción de bienes, regulaciones o servicios que tienden, o bien a mejorar la posición de recursos del conjunto de los miembros de la sociedad, o bien a mejorar la situación relativa de sectores menos privilegiados. En este carácter, la burocracia actúa como infraestructura (productiva y reguladora) auténticamente representativa del interés general.

(Oszlak 1984:285)

Es precisamente el carácter contradictorio, no aditivo, de esos roles el que confiere una dinámica particular a la disputa política desarrollada en el ámbito del aparato estatal. El proceso social que resuelve dicho conflicto en uno u otro sentido, encuentra en las instituciones estatales un participante activo, un actor que no es el agregado institucional del Estado y que como parte de ese Estado, tampoco es totalmente autónomo. Se halla subordinado a complejas relaciones de interdependencia jerárquica, funcional y presupuestaria respecto a otras instituciones estatales; pero en su relativa autonomía posee la capacidad de articularse funcionalmente y compatibilizar sus intereses con diferentes sectores de la sociedad civil, o del propio Estado.

Las frecuentes contradicciones entre los criterios de racionalidad política y racionalidad técnica (Oszlak 1980) que derivan de ello y alternativamente, guían las decisiones burocráticas, no hacen más que inducir infinitos mecanismos de conducta adaptativa que intentan resolverla.

Mientras la racionalidad técnica busque respetar el marco normativo formal, la racionalidad política deberá aceptar la inherente conflictividad de los diferentes roles que la burocracia realmente desempeña. Por lo tanto, enfrentados a la decisión cotidiana, los agentes estatales

“...infringen reiteradamente, y desnaturalizan in acto, los parámetros comportamentales de la burocracia socialmente aceptados, con lo cual tienden a instituir combinaciones estructurales distintas a las formalmente establecidas (v.g. superposiciones, estructuras informales y ad hoc) y por otra a exteriorizar su actividad en “productos” que en buena medida también vulneran los objetivos, metas y políticas formalmente vigentes” (Oszlak 1984:275 y 276).

En este sentido, las conductas informales/ adaptativas de la burocracia pública son el resultado del carácter contradictorio de sus roles. Expresan la ambigüedad que caracteriza al qué-hacer de la burocracia.

Oscar Oszlak (1984, 2006) sugiere que esos mecanismos adaptativos no constituyen desviaciones patológicas, son parte de la existencia y reproducción de un aparato público que no es mero ejecutor de los intereses materiales de los sectores económicamente dominantes pero tampoco es sólo expresión del interés general de la sociedad; y que en su pretensión de conciliar estos intereses antagónicos extiende el ámbito de su propio interés particular (su reproducción como aparato), lo cual tiende a conformar un marco normativo real inherentemente contradictorio.

El aparato institucional asume, de este modo, las distintas formas de resolución histórica de problemas socialmente vigentes ya que es el ámbito para dirimir esos conflictos, es una arena de disputa política y muta en función de estas fuerzas sociales. En particular, la naturaleza del régimen político existente afecta directamente la dinámica intra-burocrática, en tanto la ejecución de un proyecto político supone actuar sobre una estructura burocrática preexistente modificando las relaciones de fuerza, las situaciones de poder establecidas y afectando intereses y derechos adquiridos (Oszlak 1980, 2006). Diversos tipos de resistencias e inercias entran en juego a partir de comportamientos que defienden diversos intereses e involucran a actores público- privados.

Se hace explícita la presencia de diversas clientelas que entablan procesos de negociación y compromiso para promover sus respectivos intereses, dándose un proceso de difusión de anillos burocráticos sostenidos por lazos clientelares (Cardoso, 1975), llegando al extremo, en determinados momentos históricos, de que ciertos reductos del aparato estatal sean colonizados por grupos estrechamente comprometidos en la defensa de sus intereses. Es lo que más se asemeja a lo que algunos autores han dado en llamar el “Estado predatorio”, donde el mismo pierde absoluta autonomía en función de la cooptación por un grupo del aparato del Estado para satisfacer sus propios intereses (Evans 1996). El accionar arbitrario de la clase política y la violación sistemática de la ley para su propio beneficio a lo largo de la historia argentina, sumado a la falta de sanciones, es una expresión de lo mismo.

Esta interpenetración entre actores civiles y estatales da lugar a la existencia de “zonas grises” (oszlak 1984) donde se borra el límite entre lo público y lo privado. Los sistemas alternativos de normas dan cuenta de ello, de la falta de nitidez en el límite entre la esfera privada y pública (Oszlak 1984). El espacio entre el ciudadano y el Estado está lleno de grupos y poderes intermedios. Las normas informales no han sido concebidas por una sociedad estatal abstracta que todo lo abarca sino para grupos más pequeños y transparentes, en donde cuentan más los lazos personales que los generales. Se desdibuja de manera permanente la separación entre la esfera privada y la pública. Rivalizan, en los organismos públicos, las reglas universalistas del Estado en busca del bienestar general y las reglas particularistas de la burocracia como grupo y de sectores al interior asociados con grupos de intereses externos y privados. En el funcionamiento de las instituciones públicas se superpone una mentalidad estatal- neutral con otra social-particularista⁸.

⁸ Dice Waldmann (2003): “La mayoría de los funcionarios desconocen lo que Weber llamaba una estricta disciplina institucional, es decir, el decidir según reglas abstractas” (2003: 30).

III- Conclusiones

Podemos plantear entonces que existe una estructura normativa dual en la AP donde los funcionarios no sólo deben tener en cuenta reglas y principios abstractos y generales -como el respeto a las leyes y la igualdad frente a ellas- sino también los intereses particularistas y los lazos clientelares que conforman ese orden alternativo cuya efectividad no es menor. El margen de discrecionalidad que surge de la rivalidad entre los dos órdenes permite a los funcionarios obtener ventajas privadas como recursos suplementarios económicos o de poder y optar por medios no formales – a veces ilícitos- para alcanzar la concreción de los objetivos públicos planteados por la función o el cargo (Waldmann 2003, Isuani 1999, Iacoviello 2008).

Se plantea un conflicto tácito entre las normas formales sancionadas por el Estado y las informales sancionadas por los grupos internos a la AP.

Estos dos sistemas de reglas paralelos, deben ser dominados por todo aquél que quiera prosperar económicamente y ganar influencia política. Uno está compuesto por las reglas formales a las que se debe un mínimo de respeto. El otro es un sistema “subterráneo” de redes sociales y múltiples favoritismos que, si bien es tabú en el discurso oficial, de hecho tiene igual importancia.

En definitiva, la existencia de un sistema normativo dual y sus consecuentes rasgos anómicos, no es una situación pasajera, sino un fenómeno durable. No es un fenómeno nuevo sino un fenómeno estructural de la AP, e incluso de la sociedad argentina en general. Debido a que la misma no es homogénea y exhibe pautas culturales diferenciadas según la función que desarrolla y el ambiente que debe afrontar, entre otros aspectos (autonomía, tamaño, clientela, recursos, etc.), debemos suponer que las formas y graduaciones en que afectan esos patrones culturales informales y sus características anómicas al funcionamiento de la organización, también serán diversas.

La coexistencia de distintos marcos normativos genera una permanente negociación entre los mismos influyendo en gran medida sobre la capacidad y efectividad institucional en el diseño y ejecución de políticas públicas. Por eso resulta de fundamental importancia comprender las características de esa institucionalidad informal y que la misma comience a ser contemplada por el marco normativo formal, partiendo de nuestros propios rasgos culturales y nuestras particularidades nacionales. Tal vez aquí es preciso contemplar la capacidad de producción simbólica del propio Estado (como uno de sus atributos de estatidad) no sólo hacia afuera del aparato, sino hacia su interior. Es decir, ¿qué tipo de símbolos y valores produce o debería producir el Estado al interior del aparato institucional para hacer/decir/pensar de lo público y en lo público? ¿Qué efectividad tiene el Estado en la construcción de una identidad pública y social?

Bibliografía:

- Aguilar Villanueva Luis (2000). La Hechura de las políticas (estudio introductorio). Grupo editorial Miguel AngelPorrúa, México.
- Aguilar Villanueva Luis (2007). La Implementación de las Políticas Públicas (estudio introductorio). Grupo editorial Miguel AngelPorrúa, México.
- BID (2006). Informe sobre la situación del servicio civil en América Latina. Ed. Echebarría, Koldo. Red de Gestión y Transparencia de la Política Pública. Diálogo Regional de Política. BID. Washington, DC. 2006. Capítulo 2: Caso Argentina (autoría: Mercedes Iacoviello y Laura Zuvanic).
- Blau Peter M. (1962). La Burocracia en la sociedad moderna. Editorial Paidós, Buenos Aires.
- Borgucci Emmanuel (2008). Resistencia al cambio en las organizaciones desde la perspectiva del estructuralismo construccionista. Revista Venezolana de Gerencia, RVG v.13 n.43, Maracaibo.
- Bourdieu Pierre (1992). El Sentido Práctico. Siglo XXI Editores, Buenos Aires.
- Cardoso Fernando (1972). Estado y sociedad en América Latina, Nueva Visión, Buenos Aires.
- Comadira Julio R. (2005). Función Pública y Corrupción. Revista jurídica de Buenos Aires, Editorial LexisNexis, Buenos Aires.
- Crozier Michel (1974). El Fenómeno Burocrático. Amorrortu Editores, Buenos Aires.
- Crozier, Michel y Erhard Friedberg (1990). El actor y el sistema. Las restricciones de la acción correctiva, Ed. Alianza, México.

- Denison Daniel R. (1991). *Cultura Corporativa Y Productividad Organizacional*. Serie Empresarial. Fondo Editorial Leguis.
- Estevez Alejandro, Marini Guillermo (2004). *Corrupción y políticas públicas: algunos factores estructurantes; apuntes para una agenda de investigación*. Documentos de trabajo, Buenos Aires.
- Evans Peter (1996). *El Estado como Problema y como Solución*. *Revista de Desarrollo Económico* N°140, vol. 35.
- Felcman Isidoro; Blutman Gustavo; Méndez Parnes, Soledad (2002). *Cultura Organizacional en la Administración Pública Argentina*. Ediciones Cooperativas, Buenos Aires.
- Goffman Erving (1988). *Internados: Ensayos sobre la situación social de los enfermos mentales*. Editorial Amorrortu Editores.
- Gordillo, Agustín (1995). *El método en derecho: Aprender, enseñar, escribir, crear, hacer*. Monografías. Madrid: Civitas.
- Guillermo O'Donnell (1984), *Apuntes para una Teoría del Estado*. En *Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos*. Paidós, Buenos Aires.
- Isuani Ernesto Aldo (1999), *Anomia social y anemia estatal: sobre integración social en la Argentina*. En *Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo*, Buenos Aires, Eudeba, pp. 22-52.
- Nino Carlos (1992). *Un país al margen de la ley*. Emecé, Buenos Aires.
- O'Donnell, Guillermo (1989). *Privatización de lo público en Brasil: microescenas*. Nueva Sociedad Nro.104, Pp. 105-110.
- O'Donnell, Guillermo. (1996). *Illusions About Consolidation*. *JOURNAL OF DEMOCRACY*. 7 (2), 34-51.
- O'Donnell, Guillermo. (1998). *Polyarchies and the (Un)Rule of Law in Latin America*. In "The Rule of Law and the Underprivileged in Latin America". Notre Dame: UniversityofNotre Dame Press.

- Oscar Oszlak (1997), La Formación del Estado Argentino, Capitulo I. Emecé Editores, Buenos Aires.
- Oszlak (2006) Burocracia estatal: política y políticas públicas. POSTData Revista de Reflexión y Análisis Político, Vol. XI.
- Oszlak Oscar (1980). Políticas Públicas y Regímenes Políticos. Reflexiones a partir de algunas experiencias Latinoamericanas. Documento de Estudios CEDES Vol. 3 Nº 2, Buenos Aires.
- Oszlak Oscar (1984). Notas críticas para una teoría de la burocracia estatal. En Teoría de la burocracia estatal: enfoques críticos (1a ed., pp. 251-307). Paidós, Buenos Aires.
- Oszlak Oscar (2006) Burocracia Estatal: Cementerio de Proyectos Políticos. Los miedos de los argentinos, Editorial Espacio.
- Oszlak Oscar, Orellana Edgardo (2000). El análisis de la capacidad institucional: aplicación de la metodología SACDI. Documentos TOP sobre gestión pública, Centro de Desarrollo y Asistencia Técnica en Tecnología para la Organización Pública, Buenos Aires.
- Prats Catalá, Joan (1998). Administración pública y desarrollo en América Latina. Un enfoque neoinstitucionalista. Revista del CLAD Reforma y Democracia. No. 11. Caracas.
- Prats Català, Joan (2006). Lecciones aprendidas de 20 años de políticas de modernización en países OCDE. OCDE (2005), Modernising Government, TheWay Forward. OCDE. París.
- Rappoport, Luis (2008). Intolerancia y transgresión. Dilemas de la acción para construir Estado y ciudadanía en la Argentina. Miño y Dávila Editores, Buenos Aires.
- Robbins Stephen P. (2004). Comportamiento Organizacional. Décima Edición. Ed. Pearson Educación, México.
- Rodríguez Héctor C. Administración Pública y Corrupción, los límites de la estrategia normativa y de información ciudadana.

Revista jurídica de Buenos Aires, Editorial LexisNexis, Buenos Aires.

- Sauvy Alfred (1976). La Burocracia. Eudeba, Buenos Aires.
- Schein Edgar (1988). La Cultura Empresarial Y El Liderazgo, Edit. Plaza y Janés, Barcelona.
- Waldmann Peter (2003). El Estado Anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina. Nueva Sociedad, Caracas.
- Warren Ilchman (1984). Administración Pública Comparativa y el “Sentido Común Académico”, en Oscar Oszlak (comp.), Teoría de la Burocracia Estatal: enfoques críticos. Paidós, Buenos Aires.
- Weber Max (1985). Ensayos de Sociología Contemporánea. Cap. Burocracia, texto extraído de Economía y Sociedad, parte III cap. VI, Planeta, España.
- Zuvanic, Laura, Iacoviello Mercedes (2008). The Bureaucracy in Latin America. Capítulo del libro “Political institutions, actors and arenas in Latin American policymaking”. Editores: Carlos Scartascini, Ernesto Stein y Mariano Tomás.

Capacidades del Estado en la implementación de Programas de Transferencia Condicionada. Caso: Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho”⁹

INTRODUCCIÓN

Este trabajo se propone analizar algunas cuestiones centrales en lo que refiere a déficit en las capacidades del Estado (tanto administrativas como políticas), a la luz de las experiencias adquiridas en el paso por el Programa Ciudadanía Porteña “Con todo Derecho”, perteneciente al Ministerio de Desarrollo Social de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires.

Se trata de un programa que fue creado por la Ley 1878 de la Legislatura de la ciudad y que comenzó a funcionar en noviembre de 2005. El mismo tiene como objetivo general disminuir los niveles de desigualdad brindando un subsidio mensual que mejore el ingreso de los hogares en situación de pobreza o indigencia. Además de asegurar la cuota alimentaria, el programa busca promover la cobertura educativa y sanitaria de las familias, en especial de los niños, así como favorecer la búsqueda de empleo y reinserción en el mercado laboral de los adultos.

⁹ Presentado en el Sexto Congreso Argentino de Administración Pública realizado del 6 A 8 de Julio de 2011 en la Ciudad De Resistencia, Provincia del Chaco.

Formé parte de la organización del programa como técnica- profesional desde sus inicios hasta agosto del año 2007, habiendo transitado por varias áreas del programa (área de Contraprestaciones en salud y educación, área de Relaciones Interinstitucionales con organizaciones oficiales y organizaciones de la sociedad civil, Área de atención al público en inscripción de Aspirantes Extranjeros, entrevistas a beneficiarios, recepción de documentación y seguimiento de casos).

Si bien se trata de un breve lapso, las experiencias vividas ofrecen una riqueza inagotable dando cuenta de algunas debilidades y retos que deben ser superados en la gestión de las políticas públicas y en las políticas sociales en particular, a la luz de las actuales complejidades de la estructura económica y social que presentan nuestras sociedades¹⁰.

Si bien mi visión respecto al programa puede estar sesgada por los obstáculos y escollos típicos de un programa en sus primeras horas de implementación, considerando que al día de la fecha el mismo puede haber logrado sortear algunos de los inconvenientes de sus inicios, trataré de hacer referencia a aquellos puntos estratégicos que marcaron el desarrollo del programa y que aún hoy generan importantes desafíos, al igual que a muchos programas de semejantes características, y a las políticas sociales en general.

¹⁰Ver Hardy Clarisa (2004) quien expone con mucha claridad el fenómeno de inadecuación de las políticas sociales vigentes con las situaciones sociales en curso y sus principales tendencias. Fundamentalmente indica la coexistencia de una pobreza asociada al trabajo y a las inequidades distributivas, los cambios en los roles de género y en el interior de las familias, el envejecimiento de las sociedades, el aumento de los años de escolaridad acompañado de una baja calidad educativa, los nuevos modelos aspiracionales de la población y la urbanización acompañada de procesos migratorios particulares y de fenómenos de violencia social.

Es importante aclarar, por ende, que la idea no es realizar un análisis exhaustivo del programa ni plantear juicios de valor al respecto, sino más bien iluminar y articular diferentes nudos problemáticos y aproximaciones teóricas de la gestión de políticas sociales, con realidades empíricas de un programa de alta relevancia en cuanto a implementación de Programas de Transferencia Condicionada en el país. De este modo, los datos que utilizaré -si bien son tomados de documentos oficiales del programa- no pretenden ser certeros, sino más bien ser ilustrativos de la realidad analizada.

REFORMAS DEL ESTADO Y CAMBIOS EN LAS POLÍTICAS SOCIALES

La idea de mejorar la calidad de la gestión pública ha tenido mucho impulso en los últimos tiempos y ha sido debatida extensamente tanto en el ámbito científico como político, teniendo en el centro de los debates la cuestión de la capacidad del Estado y la necesidad de una reforma y/o reconfiguración del aparato institucional sobre nuevas bases (Martinez Nogueira 2002).

Los resultados de las distintas reformas han sido dispares, pero mayormente deficitarios, en términos de una mejora de las capacidades estatales (Repetto 2006). Las mismas no han conseguido producir mejoras significativas que permitan hablar de una "nueva gestión pública" (Oszlak 2002).

Fundamentalmente en lo referido al desempeño de las intervenciones del Estado en la problemática social, los esfuerzos llevados adelante no parecen haber tenido grandes éxitos, sobre todo en lo que se refiere a los niveles de desigualdad y de pobreza, esta última cada vez más heterogénea. Los fuertes cambios acontecidos en el campo de las políticas sociales, como la descentralización de los servicios universales, privatización/desregulación de la seguridad social, focalización en los sectores más pobres, redefinición de la fuentes de financiamiento, mayor énfasis en la participación social y en el monitoreo y evaluación de las políticas, han abierto más desafíos que soluciones adecuadas en base a eficiencia, eficacia, calidad y equidad (Repetto 2003).

El Programa “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho” (CP) parece nacer bajo el manto de los intentos reformistas que apuntaron a introducir modernas herramientas y criterios a la institucionalidad social, con las aspiraciones de superar ciertos problemas de la organización y la gestión, identificados por muchos diagnósticos: burocratización, clientelismo, sectorialización, centralismo excesivo, bajos niveles de participación social y de articulación con organizaciones no estatales (Martínez Nogueira 2001).

Del mismo modo, se inscribe en una nueva concepción de respuestas estatales a los problemas sociales y a una nueva mirada que se viene construyendo en el campo de la política social, en base a una búsqueda por superar la atomización, focalización, dispersión e incongruencia típica del conjunto de políticas sociales que caracterizaron la década del noventa (Repetto 2006).

Queda claro que tanto la pobreza como la desigualdad, así como todas las problemáticas sociales, no pueden ser abordadas desde concepciones simples y uniformes, reconociéndose ampliamente el carácter multidimensional y multicausal de las mismas, y por ende, la necesidad de contar con un abordaje integral (Repetto 2009.a).

Las políticas fundamentalmente destinadas a enfrentar la pobreza comienzan a visualizarse desde un enfoque más amplio que se ha dado en llamar la “protección social”, el cual involucra la atención de la pobreza e indigencia pero incorpora los déficit de calidad humana, la reproducción intergeneracional de los problemas y necesidades insatisfechas, los riesgos estructurales (ya sean individuales o colectivos) y la dificultad de los hogares de generar ingresos genuinos (Repetto 2009.a).

Los programas de transferencia condicionada (PTCs), como es CP, vienen a representar desde hace más de una década este tipo de respuestas estatales. Dichos programas interpelan la capacidad y calidad de distintas instituciones estatales, particularmente escolares y sanitarias, por la condicionalidad que los mismos suponen. El desafío más grande que implican los mismos es lograr una eficiente coordinación entre los distintos ministerios y entre los distintos niveles de gobierno o jurisdicciones (Repetto 2009.a).

No obstante dichas características, algunos autores¹¹ reconocen que los PTCs muestran altas limitaciones para atender las necesidades de públicos heterogéneos como ancianos pobres u hogares sin niños o cuyos niños se encuentran fuera del rango de cobertura y ponen un manto de duda sobre los impactos de estos programas en materia de educación y salud. La diversidad de respuestas y mecanismos que requiere la protección social de los diferentes grupos sociales permite hablar de “sistema de protección social” como forma superadora de la protección social basada en un solo instrumento como son los PTCs.

Los sistemas de protección social pretenden ser multidimensionales, estables en el tiempo y articuladores de diferentes instancias, roles y estructuras involucradas en la prestación de los servicios sociales (Repetto 2009.a). Los PTCs pueden considerarse, en definitiva, como sistemas integrales micros, con alcances acotados en la problemática social (Repetto 2009.b)

Sin embargo, CP así como otros PTCs, introducen un cambio radical en la concepción de la política social, ya que instituyen el acceso a las prestaciones monetarias tradicionales para las familias más pobres como un derecho garantizado. Esto cambia la posición de las familias más pobres frente al Estado, empodera a los individuos, construye ciudadanía y permite asegurar una mejor cobertura de las prestaciones. Otros ejemplos de este tipo de enfoque lo constituyen “Chile Solidario”, “Oportunidades” en México y “Bolsa Familia” en Brasil, aunque estos tienen una cobertura nacional y no local como CP (Cunill 2005).

¹¹ Ver Fiszbein y Schady (2009) citado por Repetto 2009: 7.

De este modo, estos programas se incorporan como base para una nueva orientación de las políticas sociales que se ha dado en llamar “universalismo básico”. El mismo propone una cobertura universal de prestaciones básicas, que cumplan con estándares de calidad, que sean otorgados sobre la base de los principios de la ciudadanía entendidos como derechos y como generadores de deberes. Es decir, apunta a reforzar una ciudadanía activa, que garantice derechos fundamentales y construya un nuevo imaginario compartido de sociedad y una visión política de largo plazo comprometida con los principios de equidad e inclusión social (Filgueira 2006).

Los PTCs buscan promover la igualdad de condiciones para el ejercicio de los derechos universales y su eficacia depende de la calidad, accesibilidad y universalidad de los servicios públicos (como educación y salud) y en este sentido se convierten en una herramienta fundamental del universalismo básico. Sin embargo, si no se ven complementados con otras herramientas como parte de políticas sociales más abarcativas y se constituyen como la única forma de asignación de recursos, es decir, como la política social en sí misma, no podrán sortear la focalización y el reduccionismo que tanto se contradice con la complejidad y multidimensionalidad de la problemática social y su éxito se verá condicionado. (Filgueira 2006).

Los PTCs suelen ser programas complejos ya que involucran distintas jurisdicciones y niveles de gobierno (en el caso de CP no, pero eso también le presentó fuertes retos de gestión en la elegibilidad de los beneficiarios, que se verán más adelante), así como múltiples actores involucrados y requieren, como ya se mencionó, fuertes capacidades de coordinación entre áreas y sectores, tanto técnica como política.

CONTEXTO DE SURGIMIENTO DEL PROGRAMA “CIUDADANÍA PORTEÑA. CON TODO DERECHO”¹²

Frente al agravamiento de la pobreza y de la desigualdad provocada por las crisis económicas de las últimas décadas, que afectaron negativamente las condiciones de vida de los habitantes de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires, el gobierno intentó generar una respuesta adecuada buscando una transformación en el enfoque de las políticas sociales vigentes. Esta transformación se orientó a abordar la política social desde la perspectiva de los Derechos a partir de reconocer, por parte del gobierno, a cada uno de los habitantes del territorio –sin distinciones de ninguna naturaleza- un titular de derechos.

El enfoque apuntó a fortalecer y garantizar que todos los habitantes de la ciudad puedan ejercer plenamente su condición de ciudadanos. En este proceso, se inicia una reorientación de las políticas sociales hacia estrategias de integración social, en las cuales se articulen las intervenciones en salud y educación junto a programas específicamente orientados a cubrir necesidades alimenticias.

Es así como, en el año 2005, se creó el programa “Ciudadanía Porteña. Con todo Derecho” (CP) y en el año 2006, por decreto N° 1275/06 se crean la Dirección General y la Dirección General Adjunta de Ciudadanía

¹² Ver descripción del programa en Anexo.

Porteña que queda a cargo de la ejecución de dicho programa como así también del programa de Asistencia Alimentaria Directa a Familias.

De las líneas de servicios públicos dirigidos a sostener el acceso a la alimentación, CP es la más relevante por la calidad de la prestación, la cantidad de población beneficiaria (más de 235.000 personas, aproximadamente 65.000 hogares¹³) y la magnitud de recursos presupuestarios implicados (\$289.380.081¹⁴).

Para una descripción más amplia del programa remitirse al Anexo.

CAPACIDADES ESTATALES: CAPACIDAD ADMINISTRATIVA Y CAPACIDAD POLÍTICA

Muchos de los desafíos y problemas a los que se enfrenta la política social se encuentran asociados a carencias y déficit de capacidades administrativas y políticas (Repetto 2003). Las capacidades estatales pueden ser entendidas como *“la aptitud de las instancias de gobierno para plasmar, a través de políticas públicas, los máximos niveles posibles de valor social, dadas ciertas restricciones contextuales y según ciertas definiciones colectivas acerca de cuáles son los problemas públicos fundamentales y cuál es el valor social específico que en cada caso debiese proveer la respuesta estatal a dichos problemas”*. (Repetto 2004:6).

¹³ Informe Final de Auditoría 2009.

¹⁴ Presupuesto Dirección Ciudadanía Porteña Año 2008.

Las capacidades estatales pueden desagregarse en dos componentes, siendo cada uno de ellos condición necesaria pero no suficiente:

- La capacidad administrativa, que refiere a la eficacia administrativa del aparato estatal para instrumentar sus objetivos oficiales, incluyendo aspectos asociados a la conformación de equipos burocráticos de mérito, la incorporación de saberes y criterios técnicos en la toma de decisiones, la calidad de las reglas de juego que regulan las interacciones, la organización interna, métodos y asignación de funciones, la disponibilidad y gestión de los recursos, las políticas de personal y los sistemas de premios y castigos, los sistemas de control, evaluación, información y transparencia. (Repetto 2003).
- La capacidad política, que supone la *“capacidad para problematizar las demandas de los grupos mayoritarios de la población, tomando decisiones que representen y expresen los intereses e ideologías de los mismos más allá de la dotación de recursos que puedan movilizar en la esfera pública”* (Repetto 2003:12). Refiere necesariamente al tipo de interacción política, que enmarcada en ciertas reglas, normas y costumbres, establecen los actores políticos entre sí, pero también con aquellos individuos y grupos que buscan involucrarse en determinados campos de la actividad pública.

El déficit en materia de capacidades estatales – tanto técnico-administrativas como políticas- puede visualizarse en función de ciertos desafíos ligados al cómo gestionar las políticas públicas. Esto tratará de explicitarse particularmente en el caso de CP, a partir de algunos ejes problemáticos que serán desarrollados a continuación.

El programa CP presenta todavía grandes dificultades en sus condiciones de satisfacer las demandas del nuevo contexto y de constituirse en un ámbito eficaz en la implementación de una política social.

✓ El desafío de la interjurisdiccionalidad:

CP sostiene en el discurso de su norma el acceso universal a las prestaciones del programa. Sin embargo, ¿de qué universo estamos hablando? En primer lugar, el universo en cuestión se ve circunscripto a una sola jurisdicción, la Ciudad Autónoma de Buenos Aires. Esto plantea una primera dificultad que es la focalización del problema de la pobreza y desigualdad en un territorio determinado, con el reduccionismo que esto significa en cuanto a la compleja relación entre la ciudad y el conurbano bonaerense. Recortar una problemática tan compleja y limitarla a un territorio de manera arbitraria acarrea grandes déficit de eficiencia y eficacia de la política social. Un primer desafío que se le planteó al programa fue el de la elegibilidad de los beneficiarios, no solamente en la necesidad de identificar los hogares bajo la pobreza o indigencia, sino de identificar los hogares pobres o indigentes pertenecientes al territorio de la ciudad. Esto supuso que gran parte de los recursos de la organización estuvieran dispuestos a ello, a discriminar entre el “pobre de la ciudad” y el “pobre de la provincia”, descuidando otras importantes áreas de la gestión, con las enormes dificultades que se generaron en base al tamaño y complejidad de los vínculos e interrelaciones entre la población y el uso de los servicios públicos y del espacio entre la ciudad y la provincia de Buenos Aires.

Los procedimientos utilizados para identificar a este “sujeto no beneficiario de la prestación” implicó el uso de mecanismos ad hoc, informales, que en muchos casos vulneraron el derecho a la intimidad de las personas y se basaron en criterios subjetivos y poco transparentes¹⁵.

Un ejemplo de ello es el procedimiento utilizado para la verificación de domicilio: como se dudaba de la veracidad de muchos de los certificados de domicilio en CABA expedidos por la Policía Federal, se confirmaba el mismo a través de la certificación escolar de escuelas de Capital. La falta de vacantes y la situación territorial de algunos barrios y villas lindantes con Provincia de Buenos Aires eran la causa de que muchos de los menores asistieran a escuelas de provincia, lo cual entró en contradicción con la única forma que el Programa tenía de corroborar el domicilio. Por ende, todos aquellos que presentaron certificados de escuelas de Provincia, no pudieron acceder al beneficio o eran dados de baja. Situación que acarrió gran conflictividad social y política, teniendo que adoptarse mecanismos ad hoc y ciertamente “opacos” para reincorporar esas familias al beneficio.

Por su parte, la limitación en el alcance territorial del programa impactó sobre la situación habitacional de los beneficiarios, que si bien conseguían mejores condiciones y menores costos en provincia de Buenos Aires, no podían mudarse y tenían que pagar precios extorsivos en hoteles y pensiones de la C.A.B.A., reproduciendo sus condiciones precarias de vida.

¹⁵Ver Informe Final de Auditoría 2009.

En segundo lugar, si bien formalmente el acceso a la prestación es de carácter universal en base a derechos para todos los habitantes de la ciudad, en la práctica sólo se realizaron dos inscripciones en el año 2005 y en el 2006, cerrándose el acceso al programa por fuera de las mismas y dejando excluido del programa a un gran porcentaje de la población en situación de pobreza e indigencia, lo cual vulnera la letra misma de la ley¹⁶.

Aquí se presentan algunas cuestiones críticas:

La primera de ellas tiene que ver con la contradicción que se genera entre la concepción ideológica- política con aspiraciones de integralidad que se encuentra detrás de la formulación del programa y la realidad fiscal, jurídica, administrativa y política en la que se implementa.

¿Es posible pensar en una política social basada en la construcción de ciudadanía y la garantía de los derechos, cuando esos derechos se ven limitados por factores temporales –inscripciones cerradas- y espaciales – estar de un lado o del otro de la General Paz? ¿Es posible pensar en un impacto eficaz de la política social sobre los niveles de pobreza e indigencia no abordando de manera conjunta el territorio bonaerense y capitalino? ¿Qué sucede con las otras dimensiones que supondría incorporar un abordaje conjunto, como por ejemplo dónde se concentra la disponibilidad de empleo, de transporte, de instituciones escolares y sanitarias, el acceso a la vivienda, etc. para la población de ambos territorios?

¹⁶Ver el Informe especial de la Defensoría del Pueblo en el cual se denuncia dicha situación.

La implementación de un programa en materia social sólo desarrollado en una jurisdicción, donde los límites de dicho programa son estrictamente político- administrativos y no tienen que ver con la delimitación en el territorio de la problemática social en particular, pone en cuestionamiento el carácter integral de la política y en evidencia, la falta de coordinación entre dos jurisdicciones como son la Ciudad Autónoma de Buenos Aires y la Provincia de Buenos Aires, pero no sólo en la implementación de la política sino también en el diseño y en la toma de decisión.

Dicha cuestión genera un gran interrogante acerca del rol que debe jugar el Estado Nacional en la superación de estas dificultades interjurisdiccionales y la capacidad administrativa y política que el mismo debe conservar para asegurar el éxito de las políticas sociales. Del mismo modo, plantea la necesidad de mejorar las instancias y mecanismos de coordinación política, fundamentalmente en los que refiere a sistemas de toma conjunta de decisiones (Jordana 2004). Reforzar las relaciones intergubernamentales entre las mencionadas unidades territoriales en ese sentido es crítico, ya que permitiría atravesar la realidad de la oferta y la demanda de los principales servicios sociales como son educación, salud, transporte y vivienda, impidiendo que dicha realidad termine en una disputa por la utilización de los recursos presupuestarios escasos entre las jurisdicciones, lo que marca históricamente la relación entre ambas¹⁷.

¹⁷ Repetto (2009.b) se refiere a esto como componente técnico de la coordinación, ya que la misma permite compartir los recursos propios de cada sector y resolver productivamente los problemas sociales.

✓ El desafío de la intersectorialidad:

De alguna manera el programa apunta a abordar de forma integral el problema de la pobreza e indigencia, incorporándolo en el marco más amplio de la inclusión social y la igualdad de oportunidades. El hecho de solicitar como contraprestación obligaciones en materia de salud, educación y documentación, pone de manifiesto la intencionalidad de comprometer de manera indelegable al ciudadano receptor del beneficio, fundado en el convencimiento de que el cumplimiento de dichas obligaciones creará un marco de coprotagonismo y cooperación con el Estado de inestimable valor para asegurar el ejercicio de derechos sociales fundamentales (expuesto en boletines institucionales).

En la práctica, las aspiraciones formales del programa se toparon con faltas muy grandes en materia de capacidades institucionales del Estado. En primer lugar, se generaron problemas de superposiciones y competencias con los dos programas más importantes de la Ciudad que hasta el momento habían prestado dicho servicio: los programas Vale Ciudad y Apoyo Alimentario Directo a Familias. Costó mucho esfuerzo, por la falta de mecanismos y de información sistematizada, detectar y empezar a resolver estos inconvenientes.

En segundo lugar, las contraprestaciones solicitadas a los beneficiarios desestabilizaron el funcionamiento de otras instituciones de la ciudad y ministerios:

La institución educativa no daba abasto con la emisión en tiempo y forma de los certificados escolares y en muchos casos los beneficiarios eran presos de discriminación y arbitrariedades. Las escuelas no tenían personal disponible, no poseían los sellos correspondientes, no tenían papel suficiente y en muchos casos, la emisión del certificado, quedaba a discreción de la autoridad competente, ya que no querían emitirlos de forma tan frecuente.

Además, los menores niños de 3, 4 y 5 años no tenían vacantes en los jardines de infantes de la ciudad, lo cual impedía al beneficiario –por incumplir este requisito- acceder al beneficio. Es que el acceso a la educación no estaba garantizado previamente por el propio Estado.

La reinserción escolar de los adolescentes también generó conflictos interinstitucionales, por los niveles de repitencia escolar y por los límites de edad propios de cada nivel educativo.

La institución de salud fue desbordada en los centro de atención primaria de los barrios más carenciados o con mayor cantidad de beneficiarios. Las salitas barriales no otorgaban turnos para emitir los certificados de salud o no se correspondían con las fechas solicitadas por el Programa. Los hospitales desconocían que datos requería el Programa que figuren en las constancias de salud y los beneficiarios iban y venían entre una institución y la otra porque no cumplimentaban los requisitos. Es necesario agregar, que la población beneficiaria, en muchos casos, no contaba con el capital social para generar dichos trámites y demoraban meses y meses en cumplimentarlos.

Los centros proveedores de documentación (ANSES, Dirección Nacional de Migraciones, Registro Nacional de las Personas) para extranjeros y nativos tampoco pudo dar una respuesta institucional acorde, con costos elevados para realizar la tramitación y demoras temporales insólitas.

Estos ejemplos ponen de manifiesto el desfasaje entre la estructura del aparato estatal y la naturaleza de la política que se intentaba implementar, con costos muy altos para los ciudadanos y/o destinatarios del servicio.

Del mismo modo, la intersectorialidad se presenta como un reto que debe ser tomado por cualquier política social que aspire a una cobertura de tipo integral. De lo contrario, los obstáculos pueden ser enormes y los impactos en la realidad social, escasos.

Por ello, en el campo de la intersectorialidad, es insoslayable tener en cuenta que la misma presenta un fundamento fuertemente político, que se despliega en un entramado institucional con reglas de juego formales e informales donde se materializan intereses personales o de grupo, estrategias de poder, restricciones y resistencias. Es crucial tener en cuenta esta dinámica a la hora de pensar en políticas integrales de carácter global (Cunill 2005, Repetto 2009.b).

✓ Desafíos de flexibilidad e innovación:

Desde sus comienzos, CP presenta algunas características que ponen de manifiesto la persistencia de un Estado “remanente” (Martínez Nogueira 2001). Un Estado que nunca ha logrado racionalizar de manera acabada su organización y gestión tradicional, y que después de dos décadas de ajustes y reestructuraciones, sus acciones aisladas e ineficaces de reforma no llegaron a alterar sus atributos básicos.

Este Estado “remanente” es un Estado deslegitimado socialmente, acusado de ineficiencia generalizada, con presencia de inercias institucionales y que ha intentado permanentes reestructuraciones de sus competencias y unidades, sin continuidades a largo plazo y de manera infructuosa. Se trata de un Estado que sigue regido por normas particularistas y excepcionales, y continua sin construir una visión global de largo plazo, al menos en lo referido al campo de la política social y a la búsqueda de mejores niveles de igualdad.

La prestación del programa en sí, busca responder a la heterogeneidad de los destinatarios y sus distintas situaciones familiares. El servicio a prestar es diferente para cada hogar. Para originar productos heterogéneos dirigidos a una población diversa y plural, se requiere construir una gestión que no esté basada en la homogeneidad, como el modelo tradicional de gestión pública, sino en procesos heterogéneos (Martínez Nogueira 2007). Promover la equidad a partir del reconocimiento de situaciones diferenciales, institucionalizando estas discriminaciones positivas y contar con una gestión flexible, es el requerimiento para este tipo de política.

Sin embargo, el programa crea –desde sus inicios- una estructura y organización interna basada en un sistema fuertemente jerarquizado, con una brecha importante entre el cuerpo directivo y los agentes operativos. Las prácticas que se promovieron tenían más que ver con exigencias de uniformización, rutinización y procedimientos estándar que con planificación de objetivos, flexibilidad, y discrecionalidad del operador. Por supuesto, la realidad cotidiana de la gestión ponía en jaque permanentemente este sistema rutinizado, implementándose mecanismos ad hoc e improvisados, para la resolución de gran cantidad de casos. Esto tuvo como resultado un abanico de procedimientos superpuestos, ambiguos y poco transparentes.

Tanto para los beneficiarios como para sus propios empleados, el programa se convirtió rápidamente en una maraña incomprensible de trámites, papeles y procesos muy poco flexibles pero también, escasamente burocratizados. La ausencia de normas claras y bien definidas junto a la falta de discrecionalidad y flexibilidad con la que contaba el operador, creaban un embudo hacia arriba en la organización, donde las decisiones se tomaban finalmente por el cuerpo directivo, generando un gran cuello de botella en la gestión y una enorme lentitud burocrática.

Los datos expuestos ponen de manifiesto que este tipo de programas requieren una estructura más achatada, descentralizada, ya que si bien muchas tareas pueden ser rutinizadas y normadas, muchas otras escapan a ese modo de gestión. Cuando las tareas son escasamente programables y aparecen necesidades de heterogeneizar los procedimientos se requieren mecanismos, en diferentes niveles de la organización, que den lugar al diálogo, a la participación, al trabajo en equipo, a un mayor acceso a la información, a la capacitación y profesionalización.

✓ **Desafíos de profesionalización y motivación de los equipos técnicos:**

La inestabilidad de los planteles técnicos y profesionales, la reducida profesionalización y capacitación, la ausencia de incentivos y reconocimientos y de prácticas participativas y democráticas formaron parte de la realidad de gestión de los inicios de CP.

A lo que se sumó una carencia de manuales de organización y procedimientos estandarizados para aquellas actividades que requerían ser burocratizadas por las grandes dimensiones del programa. El plantel de personal solía ser escaso en algunos ámbitos y excesivo en otros, con calificación subexplotada de los agentes públicos en la mayoría de los casos.

No se presentaron mecanismos que alienten la eficiencia y el perfeccionamiento y se produjo una ausencia de sistemas rigurosos de evaluación. El estilo de conducción careció de un liderazgo basado en la confianza y en el compromiso. El manejo de información necesaria para realizar la tarea fue bastante ineficiente, acumulada en personas designadas por criterios subjetivos y afinidades personales.

Estas condiciones dieron lugar a bajos niveles de motivación del personal y a un clima organizacional poco adecuado para una acción eficiente y para una interacción entre los niveles directivos, técnicos y operativos basada en la confianza, provocando el desmantelamiento de capacidades y el éxodo de recursos técnicos.

Pese las debilidades descritas, se encuentran en el programa CP intentos novedosos que apuntaron a introducir nuevas herramientas y orientaciones a la implementación de una política social:

En primer lugar, se puso énfasis desde el momento mismo de su diseño, en procedimientos que hacen del programa un vínculo directo entre el Ciudadano y el Estado, evitando intermediaciones y las consecuentes relaciones clientelares, a través del uso de una tarjeta magnética como mecanismo automático, transparente y directo. Otorga racionalidad y autonomía al beneficiario en relación al mercado, en tanto éste es quien decide qué, cuánto, cuándo y dónde adquirir los productos que necesita. Se busca reemplazar la lógica de mercado por la lógica política de las organizaciones y actores sociales intermediarios.

En segundo lugar, lleva adelante un sistema de evaluación de resultados e impactos y monitoreos (si bien incipiente) desde la perspectiva de la oferta y la demanda, buscando mayor transparencia y control en la ejecución del programa. Ejemplo interesante de esto es el monitoreo de la información del consumo de los beneficiarios, verificando qué tipo de productos consumen y en qué cantidad, produciendo sanciones en algunos casos.

En tercer lugar, intenta abordar el problema de la pobreza integralmente, buscando satisfacer no sólo necesidades alimenticias, sino educativas, de salud y de identidad social. Busca ser una herramienta de integración e inclusión social, haciendo que el ciudadano conozca sus derechos y los exija democráticamente. Pretende construir una red de protección social integral, brindando información y estableciendo nexos con otros programas sociales y planes de protección social con los que el Estado Nacional y/o Municipal busca garantizar progresivamente los derechos de los ciudadanos (Derecho a asignaciones familiares, a pensiones asistenciales, trabajo en blanco, pensión por discapacidad). Le otorga una posición de privilegio a la formación educativa como generadora de círculos virtuosos que combaten la reproducción intergeneracional de la pobreza. Desde la perspectiva de la salud, busca cooperar con la prevención y detección temprana de enfermedades. También ayuda a regularizar la situación migratoria de muchos extranjeros con la vinculación del Programa Patria Grande y el acceso a la documentación en general.

CONCLUSIONES

Vemos como la problemática de la pobreza y la desigualdad (y de por ende, el reto de las políticas sociales), excede los límites sectoriales convencionales y los niveles de gobierno. Si bien el programa se conforma con la finalidad de crear un ámbito específico al interior de la organización estatal más amplia, para la atención de una temática o problema particular, los límites operativos de los sectores tradicionales de la administración pública no se corresponden con las aspiraciones de la política pública.

Observamos que no existen criterios compartidos en la formulación e implementación del conjunto de políticas que impactan sobre los sectores más vulnerables de la población. No obstante la diversidad de funciones, los Ministerios tienen competencias que les impiden brindar una atención integral a los factores que impactan sobre la indigencia y la pobreza, y consecuentemente, incapacidad para medir los impactos.

También hay una fragmentación territorial en el abordaje, ya que el hecho de que el beneficio sea de acceso sólo a ciudadanos residentes de la Ciudad de Buenos Aires, genera grandes dificultades de gestión, sobre todo porque muchos hogares de provincia falsean datos y documentación para poder obtenerlo. Si bien la pobreza no tiene fronteras entre ciudad y provincia, la política pública y el ejercicio de los derechos parece que sí.

El resultado parece ser un programa que ha logrado importantes avances en materia de adaptación a la nueva situación social y de conceptualización de la política, pero con grandes limitaciones y dificultades en su modo de gestión, con déficit importantes en materia administrativa y política.

En este sentido, es dable remarcar que el programa pone de manifiesto la intención de comprometer al ciudadano receptor del beneficio con el cumplimiento de obligaciones en materia de contraprestaciones, fundadas en la idea de que su cumplimiento creará un marco de coprotagonismo y cooperación con el Estado de importante valor para garantizar el ejercicio de derechos sociales fundamentales. Pero en la práctica, las aspiraciones formales del programa se cruzan con faltas muy grandes en materia de capacidades institucionales, que afectan directamente las posibilidades de obtener la prestación en tiempo y forma.

La redefiniciones en materia de políticas sociales no siempre se ve acompañada de nuevas formas de gestión y no se producen modificaciones sustanciales en las capacidades institucionales disponibles. Por ende, es posible visualizar a un programa que se enfrenta a fracturas estatales, articulaciones inadecuadas, presencia territorial insuficiente, falta de coordinación en las acciones y ausencia de mecanismos sistemáticos para la evaluación de los impactos de su acción, con presencia de concepciones contradictorias en materia de gestión.

De este modo, se evidencian inconsistencias entre las aspiraciones enunciadas sobre los mecanismos de implementación e impacto del subsidio y los comportamientos que efectivamente terminaron respondiendo a inercias organizacionales, con rigideces en el modelo de conducción que impiden revisar las modalidades operativas o alterar los modos de relacionamiento con la población beneficiaria.

Esto pone en evidencia la capacidad y competencias que debe tener la alta gerencia para comprender y llevar adelante acciones tendientes a resolver los conflictos de orden institucional que se presentan a la hora de hacer efectiva la prestación. En relación al fortalecimiento de capacidades estatales, se presentan retos importantes en relación a las competencias que se requieren en el nivel de la alta gerencia:

- Percibir el contexto de interdependencia institucional en el que están involucradas las funciones del programa o política para diseñar estrategias que promuevan que los organismos involucrados puedan dar respuesta a la demanda de manera articulada.
- Mejorar los mecanismos de comunicación y coordinación interinstitucional e interjurisdiccional, fundamentalmente en lo referido a la toma conjunta de decisiones.
- Crear y mantener vínculos con el entorno político interno como externo a través de mecanismos claros e institucionalizados, de manera de generar un espacio para analizar las situaciones conflictivas que pueden sucederse en las diferentes etapas de implementación de la política, generando marcos perdurables de colaboración.

- Generar estrategias de gestión del capital humano que promuevan el desarrollo de las capacidades y motivación del personal, alineados con la misión y objetivos de la organización, involucrándolos en visiones compartidas de largo plazo.

Es muy importante destacar la importancia de observar, comprender y explicitar la institucionalidad informal en la gestión de políticas públicas y fundamentalmente en las políticas sociales, ya que es en el entramado institucional y en la interacción entre los diferentes actores involucrados donde se pone en juego una dinámica que termina definiendo el rumbo de la política. Es en ese entramado de reglas formales e informales donde se entrelazan intereses e ideologías diversas, marcos normativos formales y sistemas alternativos de normas basados en códigos personales y favoritismos, remitiendo a un origen dual de las normas actuantes (Isuani 1999, Waldmann 2003). En dicha configuración institucional se hace muy difícil la conformación de alianzas sólidas que permitan construir criterios comunes, aunar esfuerzos en materia de coordinación y construir visiones compartidas a largo plazo (Repetto 2009).

BIBLIOGRAFÍA:

- Boletín informativo Trimestral, Programa Ciudadanía Porteña, Con Todo Derecho, Número 1, mayo 2006.
- Cabrero Mendoza, Enrique y Dionisio Zabaleta Solís (2009) ¿Cómo construir una mística intergubernamental en la política social? Análisis de cuatro experiencias latinoamericanas, en Reforma y Democracia, N° 43, febrero, Caracas.
- Cunill Grau, Nuria (2005) “La intersectorialidad en el gobierno y gestión de la política social”, ponencia presentada en el X Congreso Internacional del CLAD sobre la Reforma del Estado y de la Administración Pública, Santiago de Chile, octubre.
- Filgueira, Fernando; Carlos Gerardo Molina; Jorge Papadópolos; y Federico Tobar (2006) “Universalismo básico: una alternativa posible y necesaria para mejorar las condiciones de vida”, en Molina, Carlos Gerardo (ed.) Universalismo básico. Una nueva política social para América Latina, BID/Planeta, Washington, D.C.
- Hardy, Clarisa (2004) “Sociedades latinoamericanas y políticas sociales”, en Hardy, Clarisa (ed.) Equidad y Protección Social, LOM, Santiago de Chile.
- http://www.buenosaires.gov.ar/areas/des_social/ciudadania_portenia/
- Informe Especial “El Derecho a la Alimentación - Análisis del Programa Ciudadanía Porteña” de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires, 2008.
- Informe Final De Auditoría con Informe Ejecutivo a “Ciudadanía Porteña. Con Todo Derecho”. Código Del Proyecto: 3.08.13. Período Bajo Examen: 2007. Ciudad Autónoma de Buenos Aires, Marzo de 2009.
- Isuani Ernesto Aldo (1999), *Anomia social y anemia estatal: sobre integración social en la Argentina*. En Los noventa: política, sociedad y cultura en América Latina y Argentina de fin de siglo, Buenos Aires, Eudeba, pp. 22-52.

- Jordana, Jacint (2004) “Las relaciones intergubernamentales en la descentralización de las políticas sociales”, en Gomá, Ricard y Jacint Jordana (eds.) Descentralización y políticas sociales en América Latina, CIDOB, Barcelona.
- Ley de creación del Programa Ciudadanía Porteña, Con Todo Derecho, 2005.
- Martínez Nogueira Roberto (2001). Historia, aprendizaje y gestión pública: Las políticas dirigidas a la pobreza en el estado remanente. Trabajo presentado en el Seminario “Historia y políticas sociales”, Universidad Nacional de General San Martín, 2001.
- Martínez Nogueira Roberto (2001). La gestión pública: del diálogo a la diversidad, Revista Política y Gestión, Buenos Aires, No. 1, 2001.
- Martínez Nogueira Roberto (2002). La Reforma De La Gestión Estatal Y La Calidad De Las Instituciones: Cuestiones Y Aprendizajes. Documento De Trabajo.
- Martínez Nogueira, Roberto (2007) “Desafíos estratégicos en la implementación de programas sociales”, en Cortázar Velarde, Juan Carlos (ed.) Entre el diseño y la evaluación. El papel crucial de la implementación de los programas sociales, Banco Interamericano de Desarrollo, Washington, D.C.
- Oszlak Oscar (2002). Reforma Del Estado: La Etapa Instrumental. Buenos Aires, Facultad De Ciencias Económicas.
- Repetto, Fabián (2004) Capacidad estatal: requisito necesario para una mejor política social en América Latina. Documento de Trabajo No. I-52. Banco Interamericano de Desarrollo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social (INDES), Washington, D.C.
- Repetto, Fabián (2009) “Coordinación de políticas sociales: abordaje conceptual y revisión de experiencias

latinoamericanas”, documento preparado para Jefatura de Gabinete de Ministros, Buenos Aires.

- Repetto, Fabián (2009) “El marco institucional de las políticas sociales: Posibilidades y límites para la gestión social”, en Chiara, Magdalena y Di Virgilio, Mercedes (coords.) Gestión de la política social. Conceptos y herramientas, Prometeo/UNGS (en prensa).
- Repetto, Fabián (2009) “Protección Social en América Latina: ¿de qué estamos hablando?”, mimeo, Buenos Aires.
- Repetto, Fabián; Filgueira, Fernando; y Papadopoulos, Jorge (2006) “La política de la política social latinoamericana: análisis de algunos retos fundamentales y esbozo de sus escenarios sobresalientes”, mimeo, Instituto Interamericano para el Desarrollo Social, Washington, D.C.
- Resolución N° 2380/08 de la Defensoría del Pueblo de la Ciudad de Buenos Aires.
- Waldmann Peter (2003). *El Estado Anómico: Derecho, seguridad pública y vida cotidiana en América Latina*. Nueva Sociedad, Caracas.

ANEXO

El Programa consiste en el otorgamiento de una transferencia monetaria destinada a familias pobres e indigentes (de acuerdo a los parámetros establecidos por el INDEC según líneas de pobreza e indigencia). La titularidad del beneficio recae preferentemente en la madre o jefa de familia, siendo las mujeres los sujetos privilegiados por el Programa por considerar que cumplen un rol destacado en la administración alimenticia-nutricional del hogar. El subsidio se entrega a través de una tarjeta magnética cargada a partir de depósito bancario y es exclusivo para la adquisición de productos alimentarios y elementos indispensables para la higiene, útiles escolares, limpieza del hogar y combustión necesaria para la cocción. El mismo está condicionado al cumplimiento por parte de los hogares beneficiarios de obligaciones en educación y salud.

Si bien la prestación se dirige a sostener el acceso a la alimentación de los hogares pobres, esa garantía compromete a sus beneficiarios a ejercer de forma efectiva el derecho a la educación y a la salud de sus hijos, como contraprestación. De esta manera se pretende no sólo atender a los sectores más pobres sino brindarles las herramientas para que puedan participar en aquellos ámbitos que contribuyan a interrumpir los circuitos de reproducción de la pobreza, garantizando los

derechos sociales, el ejercicio de la ciudadanía y la inclusión social.

Para ingresar y mantener el subsidio, CP solicita que sus titulares se comprometan a cumplir ciertas obligaciones en materia de salud materno-infanto-juvenil, educación obligatoria, documentación e información. El incumplimiento de los compromisos puede causar la suspensión o reducción del subsidio o la pérdida de la condición de “Hogar Beneficiario”.

El programa apunta a garantizar el acceso al beneficio de forma universal (si por universo se entiende a todos los ciudadanos de la Ciudad Autónoma de Buenos Aires). Su ley de creación indica que a todas aquellas familias que no alcancen a cubrir sus necesidades básicas, se les garantiza un ingreso mínimo. Sin embargo, el monto del subsidio no es igual para todos los hogares porque se calcula considerando la particular composición socioeconómica del hogar y el valor de la Canasta Básica de Alimentos (CBA) fijada por el Instituto Nacional de Estadísticas y Censos (INDEC). Además de otorgar prioridad a aquellos hogares donde hay presencia de embarazadas, menores de 18 años, discapacitados y adultos mayores.

El monto promedio del subsidio es de \$400, con un monto mínimo de \$100 y un monto máximo de \$1000. Los hogares en situación de indigencia reciben una prestación equivalente el 75% de su

CBA. Los hogares en situación de pobreza (y no de indigencia) reciben una prestación equivalente al 50% de su CBA. El monto de la prestación se actualiza en forma trimestral.

Para determinar el acceso de los aspirantes al Programa, se utilizan dos mecanismos: 1) la aplicación de un Índice de Vulnerabilidad, y en forma complementaria, 2) el cruce de información con bases de datos de identidad, ingresos, seguridad social, situación laboral y bienes de las personas. A continuación se detallan los dos mecanismos:

1. El RUB (Registro Único de Beneficiarios del Gobierno de la CABA) releva información sobre los hogares inscriptos a través de la aplicación de una ficha de caracterización socioeconómica de los hogares e individuos. A partir de la información de la ficha RUB, se aplica un Índice de Vulnerabilidad construido por el Programa CP. Dicho índice es un instrumento estadístico que permite estimar los ingresos de los hogares en base a la combinación de una serie de variables que describen las características estructurales y clasifican a los aspirantes como indigentes, pobres no indigentes y no pobres.
2. Paralelamente, se realiza el cruce de las bases de aspirantes con una serie de bases de datos aportadas a través del SINTYS, RENAPER, ANSES, Gobierno de la CABA, Banco de la CABA, etc. Entre las principales bases consultadas cabe

mencionar el Registro Único de Beneficiarios de ANSES, Retiros y Pensiones Militares, Jubilados de Gendarmería, Jubilados de Prefectura, PAMI, Padrón de Obras Sociales Nacionales, Registro de la Propiedad Inmueble Nacional, de la Ciudad y de provincias, Registro de Automotores, Embarcaciones y Aeronaves, Autónomos, Monotributistas, SIJP, Fallecidos, Programa Jefes y Jefas de Hogar, Seguro de desocupación, Pensionados, Jubilados e información bancaria, Registro Nacional de las Personas, etc.

Finalmente a través de la aplicación del índice y del cruce con las diversas fuentes de información disponibles, se logra una aproximación a los ingresos reales de las familias, se selecciona a los aspirantes en condiciones de ser beneficiarios del Programa, y se define el monto del subsidio a otorgar que refuerce el ingreso del hogar y permita una adecuada alimentación a todos sus integrantes.